

Фундаментальная

П. В. МИКЕЛАДЗЕ

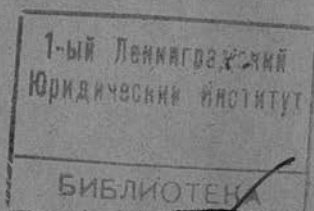
4240



4240.
1052
К. Вор. и др.

ОЧЕРКИ ФИНАНСОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ СОЮЗНЫХ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ

ПОД РЕДАКЦИЕЙ
И С ПРЕДИСЛОВИЕМ
ПРОФ. А. И. БУКОВЕЦКОГО



ФИНАНСОВОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО НКФ СССР
СЕВЕРО-ЗАПАДНОЕ ОБЛАСТНОЕ ОТДЕЛЕНИЕ
ЛЕНИНГРАД — 1926

СПбГУ

Ленинградский Гублит № 8208. Тираж 3000.

Типография Губфо, канал пис. Грибоедова, № 30/32. 4-26. 241.

ПРЕДИСЛОВИЕ.

В финансовой литературе, как и во всякой другой области научных знаний, есть проблемы, к которым научная мысль возвращалась постоянно и которые поэтому совместными усилиями многочисленных исследователей могут считаться в достаточной степени разработанными. Например, бесчисленное множество работ написано по косвенному обложению, по подоходному обложению. В совершенно ином положении в финансовой литературе находится ряд других научных проблем.

В некоторых случаях мы сталкиваемся с тем обстоятельством, что жизнь далеко обгоняет научную мысль. Политическая и экономическая ситуация уже поставила проблему, и поставила ее давно, а научная разработка данной проблемы только-что начинается. К таким вопросам в первую очередь принадлежит проблема построения финансов союзных государств. Финансовая наука до самого последнего времени интересовалась главным образом развитием финансовых институтов централизованных государств. В рамки финансовой науки, очерченные в середине XIX века стариком Рау, проблема союзных финансов совершенно не укладывается. Характерно, что в Германии, где вопросы строения союзных финансов с образования Германской империи в 1871 г. все время стояли в порядке дня, в Германии, которая так гордится состоянием своих финансовых знаний, которая претендует на первенство в этой области, если отбросить текущую злободневную литературу по финансам Германской империи, то до недавнего появления книги проф. Альб. Гензеля не было ни одной работы, ставящей всю проблему построения союзных финансов. В лучших немецких учебниках Макса фон-Геккеля и К. Т. Эберга проблема союзных финансов трактуется отрывочно и только в соприкосновении с финансовыми организационными вопросами германского государства. В новых немецких учебниках, вышедших в самое последнее время, также не видно интереса к союзным финансам. Ни в популярном в настоящее время в Германии учебнике Карла Тышки, ни в переизданном и переработанном учебнике Конрада союзные финансы не получили заслуженной

ими доли внимания. Если вопрос о союзных финансах не привлек до сих пор внимания Германии, то само собой разумеется, что в таких централизованных странах, как Франция и Англия, научная финансовая литература обращает еще меньше внимания на этот вопрос. Вне Европы, за океанами, в С.-А. Соединенных Штатах, в Канаде, в Южно-Американских Республиках есть практика построения союзных и федеральных финансов, но нет систематического изучения и научного освещения выдвигаемых союзным финансовым строительством вопросов. Даже американские ученые в этой области дали очень немного. Заокеанская практика в Европе не может быть изучена. В лучшем европейском книгохранилище, в библиотеке Британского Музея, нет многих материалов, по которым бы можно было бы подробно установить ход развития союзных финансов во вневропейских странах.

В русской литературе И. Х. Озеров раньше других обратил внимание на данную проблему. Особый интерес к ней явился со дня принятия Союзом Советских Социалистических Республик действующей конституции. Вероятно, в ближайшее время появится ряд работ, посвященных проблеме построения союзных финансов.

Пока же в русской литературе есть только интереснейшая статья В. Н. Твердохлебова, напечатанная в 1924 г., в 9—10 № „Вестника Финансов“. Это сжатый конспект всех основных вопросов построения союзных финансов. Интересно отметить, что богатая у нас в настоящее время литература по национальному вопросу совершенно не затронула вопросов союзного финансового строительства. Между тем, ведь ясно, что при согласовании интересов отдельных национальностей, входящих в наш Союз, вопросы строения союзных финансов приобретают совершенно исключительную важность. Работавшие до сих пор по вопросам строения союзных финансов совершенно не обращали внимания на то, что, как и в централизованном государстве, каждый финансовый институт союзных финансов рождается в атмосфере напряженной экономической и классовой борьбы. Клаузула Франкенштейна или параграф Бреддона являются результатами победы определенных классовых группировок. С этой точки зрения ни немецкие, ни американские ученые писавшие о союзных финансах подойти не могли.

Отсутствие научного внимания к проблеме союзных финансов привело к существованию в тех немногих сочинениях, что касаются данных вопросов, очень сбивчивой и совершенно неудовлетворительной терминологии. Даже термин „союзные финансы“ употребляется в различных и очень неопределенных смыслах.

Было бы правильным на будущее установить однообразную терминологию.

Финансы государств, являющихся по своей государственной природе только соединением государств (союзом государств) или конфедерацией государств,—какими были с 1776 г. по 1789 г. Швейцария, с 1815 г. по 1848 г. Австро-Венгрия, до 1918 г. Швеция и до 1905 г. Норвегия,—должны именоваться федеральными финансами или федеративными финансами.

Финансы государств, соединяющих несколько государств в один государственный союз, какими являются Германия, С.-А. Соединенные Штаты, Канада, Австралия, Союз Советских Социалистических Республик, должны именоваться союзными финансами. Наряду с названием для союзных финансов, должна быть разработана точная терминология и для других финансовых институтов, что встречаются в союзном финансовом хозяйстве.

Разработка вопросов организации союзных финансов является не только нашей очередной задачей, в пределах союза Советских Социалистических Республик. Задача в настоящее время значительно шире. Будущее принадлежит везде только союзному строительству. Унитарные государства централизованного типа являлись продуктом исторического развития капитализма. В целях создания единого рынка сбыта и единого рынка сырья, командующие классы, главным образом, промышленная буржуазия, стремились стереть всякую возможность политического сопротивления, на какой бы почве оно ни возникало. Государство централизованного типа должно уступить дорогу новым государственным отношениям, возникающим не на почве грубого физического принуждения, а на почве добровольного вхождения в данную государственную организацию отдельных частей страны.

В истории не было примера более решительной перестройки государственных отношений, чем перестройка русского государства в Союз Советских Социалистических Республик. Выдвинув принцип права каждой нации на самоопределение вплоть до отделения, союз доказал возможность сочетания глубокого удовлетворения всех национальных запросов с принципом государственного единства. В условиях современного менового хозяйства гармоническое и полное развитие производительных сил любого района возможно только в тесной связи с другими его окружающими местностями. Эпоха замкнутого хозяйства прошла.

В пределах небольших территорий нельзя достигнуть значительных хозяйственных успехов. Национальности, получающие, в силу принципа самоопределения вплоть до отделения, право на самостоятельное государственное устройство, если они не ослеплены и не отуманены националистическим шовинизмом, быстро убеждаются в том, что абсолютная государственная независимость им обходится очень дорого. Они попадают в политическую опеку государств, у которых с ними

мало общего, которые их эксплуатируют в своих эгоистических интересах (пример—отношения Антанты к Латвии и Эстонии).

Вот уже семь лет, государства, образованные на развалинах Австро-Венгрии, не могут выйти из тупика, созданного крайностями националистической политики. Рано или поздно на месте бывшей Австро-Венгерской монархии встанет союз центральных европейских государств, который даст могучий толчок к развитию производительных сил. При преобразовании в союзное государств, при предоставлении права на самоопределение не только тем народностям, которых в Австро-Венгрии признали международные договоры 1919 г., а всем, кто считает себя отдельной национальностью, исчезнут нынешние тягостные национальные распри.

Единый государственный организм, составленный из союзных государств, охватив территорию с достаточным естественно-историческим разнообразием, дал бы возможность к быстрому залечиванию ран войны всем наследникам Австро-Венгерской монархии. Экономическое различие отдельных частей Испании, даже при национальном единстве, может на месте нынешнего централизованного государства в будущем поставить союзное государство. Вне всякого сомнения, что такие государственные площади, как Китай, могут быть объединяемы только в союзные государства. Дифференциация отдельных частей уже и сейчас значительна. В будущем она будет больше и повлечет превращение Китая в союзное государство.

Если бы завтра английские войска и английские чиновники покинули Индию, то послезавтра индийские государства и народности, получив право на полное самоопределение, должны были бы на месте нынешнего английского управления Индией поставить союз индийских государств. Общность экономических интересов, несмотря на национальные и религиозные различия, заставила бы возложить на союз целый ряд ответственных функций. Централизованное государство отмирает. Также отмирают в условиях современного хозяйственного развития союзы государств (конфедерации). Они замещаются союзным государством. Союзное государство для успешного развития производительных сил в нынешних условиях не может быть немощным.

В двух наиболее типичных союзных государствах—Швейцарии и С.-А. Соединенных Штатах—эволюция шла и идет в сторону возрастания объема функции центральных органов союза. Экономическая необходимость заставляла отдельные части союза передавать часть своих обязанностей союзу.

В самое последнее время та же эволюция произошла в Австралии и Канаде, где все время идет возрастание функций центральной союзной организации.

В старое время в политической литературе держалось твердое убеждение, что союзное государство всегда бывает

слабо, что оно никогда не имеет достаточных средств для самозащиты.

Если у Союза не будет средств, то потеряется и смысл его существования. Союз в нынешних условиях экономической жизни должен быть мощной организацией. Вокруг доходов и расходов центральной союзной власти и вокруг вопросов передачи тех или других расходов и доходов членам союза идет напряженная борьба. За теми или другими, вполне с внешней стороны невинными, техническими, с первого взгляда, предложениями кроется защита экономических интересов отдельных районов или отдельных классовых группировок.

В построении союзных бюджетов — как в их расходной, так и в их доходной части — отражаются экономические и классовые интересы.

Изучение строения союзных финансов с этой стороны, т. е. со стороны тех сил, что определяют развитие отдельных форм построения союзных финансов, будет возможно после того, как будет проделана первая часть работы, необходимая при изучении всего финансового института, т. е. сравнительно-историческое изучение. Работа П. В. Микеладзе кладет первый камень в русской финансовой литературе по изучению строения союзных финансов.

Дальше работа по изучению союзных финансов в русской литературе должна пойти по трем путям: во-первых, по пути монографического изучения союзных финансов в отдельных странах, при помощи которого можно было бы выяснить с возможной подробностью ход классовой борьбы вокруг союзных институтов в капиталистических странах, во-вторых, по пути изучения отдельных институтов союзных финансов в-третьих, по пути изучения нашей собственной практики, по пути изучения тех исканий, что были и вероятно еще будут у нас в СССР еще долгие годы, пока союзное финансовое строительство вполне будет закончено.

А. Буковецкий.

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА.

Проблема союзных финансов начинает привлекать все большее внимание исследователей. В наших современных условиях она приобретает особое значение, так как в связи с образованием в 1923 году Союза Социалистических Советских Республик встала непосредственная практическая задача построения системы финансовых взаимоотношений Союза и Союзных Республик. Поэтому может иметь практическое значение ознакомление с практикой иностранных союзов и федераций, в которых, несмотря на отличные социальные условия, возникал и разрешался ряд проблем, появляющихся и у нас в процессе нашего финансового строительства.

Автор приносит глубокую благодарность своим учителям в области финансовой науки — профессорам А. И. Буковецкому, П. П. Гензелю и М. И. Боголепову. Начало работы было предпринято в Семинарии Экономического Отделения факультета общественных наук Ленинградского Университета, где автор под руководством и по указанию А. И. Буковецкого приступил впервые к разработке вопросов союзных финансов. Возможности научной работы автор обязан Институту Экономических Исследований и его богатой библиотеке, которым и приносит искреннюю благодарность в лице заведующего Институтом проф. К. Ф. Шмелева.

П. Микеладзе.

Москва, февраль 1926 года.

СО Д Е Р Ж А Н И Е.

	Стр.
Предисловие проф. А. Буковецкого	III
Предисловие автора	VII

ВВЕДЕНИЕ. Движущие силы образования федеральных государств . .	3
--	---

О Ч Е Р К П Е Р В Ы Й.

Организация финансов в американских федерациях.

Гл. I.	1. Введение	15
	2. Федеральные финансы Мексики	16
	3. Финансы южно-американских федераций (Аргентины и Бразилии)	19
Гл. II.	Федеральные финансы Северо-Американских Соединенных Штатов	24
	1. Финансовое устройство Сев.-Америк. Соединен. Штатов . .	—
	2. Прямое обложение	29
	3. Таможенная политика и таможенный доход	43
	4. Военные финансы Северо-Американских Соед. Штатов . .	47
	5. Послевоенные финансы Сев.-Американских Соед. Штатов .	52
	6. Бюджеты Штатов	61
	7. Федеральные финансы Сев.-Американских Соед. Штатов .	65

О Ч Е Р К В Т О Р О Й.

Федеральные финансы Швейцарии.

Гл. I.	История федеральных финансов Швейцарии	73
	1. Финансовое устройство Швейцарии до 1848 г.	—
	2. Финансовое устройство в 1848—74 г.г.	74
	3. Финансовое устройство в 1874—1914 г.г.	76
	4. Таможенный доход	80
	5. Военные финансы Швейцарии	82
	6. Послевоенные финансы Швейцарии	92
Гл. II.	Современная финансовая система Швейцарии	94
	1. Финансовое устройство Швейцарии	—
	2. Проекты реформы федеральных финансов	100
	3. Система государственных пособий	105

О Ч Е Р К Т Р Е Т И Й.

Федеральные финансы Германии и Австрии.

Гл. I. Финансовое устройство Германии по конституции 1871 года	109
1. Северо-Германский Союз	111
2. Конституция Германской империи	113
Гл. II. Реформа 1879 года	118
Гл. III. Финансовые реформы 1904—1913 г.г.	128
Гл. IV. Финансовая политика империи в 1914—1919 г.г.	142
Гл. V. Федеральные финансы Германии по конституции 1919 года	160
Гл. VI. Развитие федеральных финансов Германии за 1871—1924 г.г. и ближайшие перспективы	172
Гл. VII. Современная финансовая система Австрии	182

О Ч Е Р К Ч Е Т В Е Р Т Ы Й.

Организация финансов в англо-саксонских федерациях.

Гл. I. Федеральные финансы Канады	186
1. Финансовый строй Канады	—
2. Реформы военного времени	192
Гл. II. Федеральные финансы Австралии	196
1. Образование Австралийского Союза	—
2. Финансовое устройство Австралии	199
3. Финансы Австралии за 1901—1924 г.г.	202
Гл. III. Организация финансов Южно-Африканского Союза	207

О Ч Е Р К П Я Т Ы Й.

Общие принципы построения Союзной финан- совой системы

215

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Проблема Союзных финансов СССР

238

ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ ОБРАЗОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ.

Федерацией является об'единение нескольких государств в один союз для постоянного совместного осуществления общих целей. Такое об'единение вызывается, как показывает история образования федеративных государств, различного рода причинами: так, напр., мелкие государства в целях усиления своей обороноспособности об'единяются с этой целью в более крупные единицы. Этому способствует также рост экономических связей отдельных государств между собой, требующий облегчения экономических (торговых и иных) сношений между отдельными самостоятельными государствами.

В первую половину XIX века к указанным стимулам государственных об'единений присоединилось национальное движение в некоторых странах Европы и борьба за создание „национальных“ государств. В дальнейшем различного рода обстоятельства обусловили те формы, в которые вылился результат этого национального движения: в Италии он привел к созданию единого государства, в Германии, где сильны были сепаратистские тенденции отдельных мелких государств, составившие противовес централистическим течениям, образовалась федерация с более или менее широкими правами отдельных ее членов; в Австрийской империи это движение приводит к превращению Габсбургской монархии в двуединое государство Австро-Венгрии, связанное личной унией; Швейцария становится федерацией после революционного 1848 года.

Среди причин, способствовавших той или иной форме об'единения, на первое место должен быть поставлен момент экономический, толкавший государство на устранение условий, препятствовавших свободному экономическому развитию—многочисленных таможенных оград и др. Это подтверждается тем, что везде об'единению политическому предшествовали об'единения экономические и прежде всего об'единения таможенные. XIX век, по словам одного из историков таможенной политики, является золотым веком таможенных об'единений.

Эпоха таможенных об'единений (если исключить время заключения таможенных союзов в Английских доминионах— в Австралии в 1901 г. и Южно-Африканском Союзе в 1903 г.) совпала с фритредерством, значительно облегчившим заключение означенных союзов; поворот же к протекционизму с 70-х годов XIX столетия, чрезвычайно затруднил заключение междугосударственных соглашений— шла борьба протекционистов и фритредеров, представителей промышленности и аграриев; и несмотря на наличие централистических и об'единительных тенденций в различных странах Европы, никаких соглашений достигнуто не было, тем более, что „великие державы“ предпочитали захват чужих территорий присоединению в качестве члена федерации, следовательно на основе предоставления им одинаковых с собою прав. Между тем, всякая федерация предполагает равенство прав отдельных членов федерации, как в области политической, так и экономической и финансовой; и самая политика федерации должна во многих отношениях определяться политикой отдельных членов,— „при нормальном федеративном устройстве финансовая политика центрального правительства является результатом финансовой политики отдельных членов, но не политикой господствующего члена, которому обязаны подчиняться другие члены“¹⁾.

Если в некоторых государствах, как, например, во Франции, уже к началу XIX века был создан вслед за уничтожением внутренних таможен единый рынок, обнимавший всю страну, то, наоборот, другие государства — Германия, Швейцария, Австрия, Италия—распадались на массу мелких территорий, отделенных таможенными барьерами друг от друга, с многообразными таможенными тарифами и совершенно несогласованной между собой таможенной политикой....

Таможенное об'единение Германии началось в начале XIX века, когда последовательно были уничтожены внутренние таможи в отдельных германских государствах (Пруссия в 1818 г., Бавария в 1807 г., Вюртемберг в 1810 г.), а с 20-х годов под влиянием экономического развития и пропаганды его идеологов, например, Фридриха Листа, происходит таможенное сближение отдельных государств и создаются таможенные союзы. До тех пор „не только одно государство отграничивалось от другого таможенными заставами, но и внутри одного и того же государства устанавливались отдельными городами и общинами различного рода таможенные и акцизные обложения при ввозе и вывозе товаров и продуктов. Так, в Пруссии еще в 1818 году насчитывалось более 60 внутренних таможенных застав. Товар, отправляемый, напр., из Магдебурга в Дрезден,

¹⁾ F. Mac Dermot. A note on fiscal autonomy—в сб. «Home Rule Problems» London, 1911, p. 150.

которые находятся друг от друга на расстоянии 7—8 часов езды поездом, должен был в то время пройти 16 раз таможенные границы и быть обложенным 16 раз таможенными пошлинами, получить акцизные разрешительные свидетельства и т. д. Кроме того, каждое государство имело свои гражданские законы, свои налоги, свои паспортные ограничения¹⁾. Все это, конечно, чрезвычайно стесняло экономическое развитие отдельных германских государств, и, с усилением торговых связей и товарообмена, разделяющие их таможенные перегородки должны были неминуемо отпасть. В 1834 году произошло объединение значительного числа германских государств в Германский Таможенный Союз, который с каждым годом включал в себя новые территории, благодаря чему в 50-х и 60-х годах Германия превратилась в единое целое в хозяйственном отношении, простирающееся до моря и нарушаемое лишь несколькими пунктами, оставшимися за чертой — ганзейскими вольными городами, — этими суверенными приходами, которые удалось включить только в 80-х годах. К Таможенному Союзу, как указывал Шульце-Делич, примкнули лишь те государства, которые имели длительные совместные политические и хозяйственные интересы.

Таможенный Союз имел, следовательно, не только хозяйственное значение, но явился ступенью к политическому объединению Германии, и в этом отношении историк Трейчке правильно заметил, что развитие Таможенного Союза явилось естественным основанием политического единства.

Таможенное объединение, вызывавшееся, как и в Германии, экономическими и политическими обстоятельствами произошло в течение XIX века и в Австро-Венгрии: в 1827 году были уничтожены таможенные барьеры между немецкими областями, таможенное объединение которых совершилось еще в последнее десятилетие XVIII века, и Тиролем, Форальбергом, Ломбардо-Венецианской Областью и Далмацией, а в 1871 году был заключен таможенный союз между Австрией и Венгрией (внутри-венгерское объединение произошло еще в XVIII веке), к которому в 1875 году примкнуло княжество Лихтенштейн.

Экономические причины вызвали и необходимость таможенного объединения швейцарских кантонов, произведенного в 1848 году, когда таможенное законодательство перешло в руки Союза, установившего единый таможенный тариф.

Если в Германии и в Швейцарии противоположные тенденции не дали полного осуществления идеи централизации и унитаризма, то в Италии последнее течение восторжество-

¹⁾ В. Гриневич. Народное хозяйство Германии. 1800—1924.—Берлин 1924, стр. 8 и сл.

вало. Однако и здесь политическому об'единению, последовавшему в 1859 году, предшествовали проекты таможенного об'единения, не увенчавшиеся успехом. Многочисленность таможенных застав и таможенных сборов чрезвычайно затрудняли развитие экономической жизни Италии и толкали отдельные государства к об'единению.

В Южно-Африканском Союзе, целью образования которого было об'единение экономической политики великобританских колоний Южной Африки, таможенное об'единение также предшествовало политическому об'единению: первое произошло уже в 1903 году ¹⁾, тогда как акт об образовании Союза был издан в 1909 году.

Если таким образом в некоторых федерациях таможенное об'единение предшествует об'единению политическому, то в других федерациях происходит обратный процесс и таможенное об'единение идет вслед за политическим. Пример последнего представляет Австралия.

Политическое об'единение австралийских колоний в единый Союз произошло актом 1-го января 1901 года и сопровождалось уничтожением таможенных границ и установлением единой таможенной системы. В то же время Союзу было предоставлено верховное право командования всеми вооруженными силами Австралии и, следовательно, об'единение вызывалось обеими указанными выше причинами. „В основе тесного об'единения австралийских колоний лежала комбинация различных интересов, заключающаяся в том, чтобы радикальным уничтожением таможенных барьеров и установлением свободы торговли обеспечить отдельным колониям экономическое развитие, а также путем об'единения создать национальное союзное государство“.

Оба мотива федеративного об'единения самостоятельных государств — повышение обороноспособности и удовлетворение экономических потребностей — лежали и в основе об'единения Советских республик в Союз Социалистических Советских Республик в декабре 1922 года. Уже раньше, начиная с 1920 г., путем особых соглашений происходит уничтожение таможенных границ между отдельными Республиками, — РСФСР, Украиной, Бухарой, Белоруссией, Закавказьем — и установление единой таможенной системы. Союзная конституция 1923 года завершает централистические тенденции, устанавливая единую для всего Союза экономическую политику, в том числе и таможенное дело.

Вышеприведенные примеры должны наглядно показать основные причины государственных об'единений в более крупные единицы; такими причинами являются, повторяем, стре-

¹⁾ М. Н. de Kock. The Finances of the Union of South Africa, Cape Town, 1922.

мление повысить свою обороноспособность и увеличить военную мощь, усиление экономических связей и желание обеспечить возможность лучшего экономического развития, что выливается в первую очередь в движение в пользу таможенного объединения и устранения различных в этой области систем.

При таком укрупнении государственных единиц, объединении самостоятельных, суверенных государств система федеративного объединения предпочитается потому, что при ней каждое государство сохраняет часть своих суверенных прав или в пределах, предоставляемых конституцией, или в пределах всего того, что конституцией не передано Союзу.

В этом заключается отличие членов федерации от автономных провинций; в то время как первые сохраняют известную долю суверенных прав, автономные провинции осуществляют государственную власть не по собственному праву, а по делегации от высшей, центральной власти, и их конституция может быть изменена центральной властью, в создании которой автономные провинции не принимают участия.

Основные мотивы федеративного объединения уже определяют те задачи, которые возлагаются на Союзное правительство.

Согласно ст. 2 Швейцарской Союзной Конституции 1874 г. задачей Союза провозглашается обеспечение независимости отечества от иностранцев, поддержание спокойствия и порядка внутри Союза, охрана свободы и прав союзников (кантонов) и приумножение их общего благосостояния ¹⁾. В соответствии с этими задачами. В исключительную компетенцию центрального правительства передаются (согласно Германской Конституции 1871 года) охрана внешней и внутренней безопасности, содействие экономическому развитию. Другие федерации представляют в этом отношении незначительные отступления—см. ниже: 1) издание постановлений относительно свободы передвижений, натурализации и поселения, права гражданства, паспортов, 2) таможенное и торговое законодательство и законодательство о налогах, употребляемых на нужды империи, 3) определение системы мер, монет и весов и выпуск бумажных денег, 4) общие постановления относительно банковского дела, 5) выдача патентов на изобретения, 6) защита авторских прав, 7) организация общей защиты германской торговли за границей, германского мореплавания и устройство общего консульского представительства, 8) железнодорожное дело и устройство сухопутных и водных сообщений в интересах защиты страны и общих сношений, 9) сплав леса и навигация по общим для нескольких государств водным путям, 10) почтовое и телеграфное дело, 11) издание постановлений относительно взаимного

¹⁾ Ср. Конст. Сев.-Ам. Соед. Штатов (1787), вступление; конст. Канады (1867), вступление; конст. Герм. империи (1871), вступление.

исполнения судебных договоров, 12) издание постановлений о засвидетельствовании актов, 13) общее законодательство по всему гражданскому и уголовному праву, 14) войско и военный флот, 15) правила о врачебной и ветеринарной полиции, 16) издание постановлений относительно печати и собраний.

Имперскому правительству предоставляется также ведение общей внешней политики.

В других конституциях объем прав центрального правительства различен, но как общее правило ему передаются: ведение международных сношений, организация военной защиты (армия и флот), денежная система, более или менее широкие права в области налогового законодательства, железнодорожное дело и средства связи (почта, телеграф, телефон, радио), таможенная политика, законодательство о банках, законодательство о переселении, праве гражданства, законодательство по судоустройству и судопроизводству. Права членов федерации или специально определяются, или определяются как все то, что не передано союзному правительству.

Разделение прав Союзного правительства и прав членов федерации (Штатов в С.-А. С. Ш., земель в Германии, кантонов в Швейцарии) является всегда результатом ожесточенной борьбы. Всякое изменение взаимоотношений отдельных государств между собой или изменение взаимоотношений между отдельными частями государства вызывает целый ряд весьма сложных и важных проблем. Среди этих проблем финансовая проблема занимает одно из первых мест.

Не представляет сомнения необходимость единой денежной системы, ибо в противном случае не будет достигнута одна из главных движущих сил государственного объединения в федерации—облегчение торговых и вообще хозяйственных сношений. В современных государствах одну из главнейших ролей в денежном обращении играет эмиссионный банк, на который возлагается, между прочим, задача поддержания вексельных курсов и который является, следовательно, отчасти регулятором внешней торговли страны. Не требует пояснений огромное значение нормального и правильно функционирующего денежного обращения для всей хозяйственной жизни страны; военный и особенно послевоенный период, характеризующийся полным валютным хаосом и царством безудержного бумажно-денежного потока, являются достаточным тому доказательством. Денежное обращение и валютная политика требуют единого регулятора, единого направляющего центра; и при образовании федерации встает задача создания такого института. Но как и разрешение других вопросов, связанных с образованием федерации, создание центрального единого для всего Союза эмиссионного института достигается в результате долгой и упорной борьбы централистов и децентралистов.

В этом отношении характерен пример Швейцарии: с расширением во второй половине XIX столетия внутреннего и внешнего обмена, развитием кредитного хозяйства, необходимостью частого использования банковского кредита посредством банкноты, интернационализацией капитала сперва в междукантональных, а затем и междугосударственных, межнациональных размерах, в Швейцарии, как и в других федерациях (напр., Германии) все сильнее стали ощущаться неудобства местной банкноты и отсутствия единой для всей страны эмиссионной системы. Существовавшие в начале 60-х годов 36 эмиссионных кантональных банков старались улучшить положение тем, что заключали между собой союзы, которым они обязывались принимать банкноты друг друга, рассчитываясь в них после в clearing-house. Этим устранялось то основное неудобство, что банкноты кантональных банков обладали платежной силой лишь в пределах выпустившего их кантона и не принимались к платежу в соседних кантонах ¹⁾. Уже тогда выставлялся проект создания „банковского союза“, для совместного выпуска единой банкноты, при чем однако банки сохраняли бы в то же время самостоятельность в области управления и выполнения других банковских операций; самостоятельность их ограничивалась бы лишь в отношении эмиссии. Этим был создан ряд сотрудничающих, тесно связанных, но независимых институтов, подобно тому, как Швейцария состоит из небольших, но частично суверенных частей (Landmann). Этот проект „банковского союза“ встречал однако уже тогда контр-проекты, выставлявшие требование единого эмиссионного банка. Постепенно последнее положение все более конкретизировалось, появлялись новые проекты, а самая необходимость реформы эмиссионной системы стала вскоре столь актуальной, что в 1891 г. сперва Законодательным Собранием, а затем народным референдумом была изменена ст. 39 Конституции, согласно которой теперь Конфедерации передавалось исключительное право выпуска банкнот и иных подобных денежных знаков. Осуществление этого права оказалось чрезвычайно затруднительным, вследствие противодействия кантонов и некоторых заинтересованных экономических групп и потребовало 14 лет ожесточенной борьбы со всеми противниками реформы. Как ни велики были неудобства децентрализованной эмиссионной системы, когда, например, в двух расположенных в том же городе банках был разный дисконтный процент ²⁾, а отсутствие единой дисконтной политики вредно отзывалось на вексельном курсе при часто неблагоприятном платежном балансе Швейцарии,—тем не менее многие кантоны, особенно

¹⁾ Dr. Julius Landmann. The Swiss banking law.—National Monetary Commission, Washington 1910, p. 11-13.

²⁾ Landmann, 40.

те из них, которые являлись крупными хозяйственными центрами, боялись, потеряв эмиссионную привилегию, лишиться тех доходов, которые они получали от обложения специальным налогом выпускаемых кантональными банками банкнот.

Другое препятствие заключалось в конкуренции крупных торговых центров—Берна и Цюриха,—боявшихся потерять при местонахождении банка в одном из них влияние на эмиссионную политику. После долгих усилий сторонникам реформы удалось найти компромиссное решение. Кантоны были удовлетворены возмещением им из доходов банка потерь, понесенных от лишения их эмиссионного права и существовавшего до тех пор права обложения выпускаемых банкнот кантональными налогами, права, отнятого у них по ст. 39 Конституции, согласно которой ни банк, ни его отделения не могут подлежать кантональному обложению. Кроме этого непосредственного возмещения кантоны получили право участвовать в размере $\frac{2}{5}$ в образовании основного капитала банка, при чем вся сумма должна была распределяться между кантонами пропорционально их населению (ст. 6 банк. устава); затем кантоны получают $\frac{2}{3}$ остатка чистой прибыли, после всех требуемых законом отчислений (10% в запасный капитал, 4% дивиденда на каждую акцию, возмещение кантонам), распределяемых среди них опять-таки пропорционально населению (ст. 27 устава банка). В случае, если чистой прибыли банка недостаточно для уплаты возмещения кантонам за потерю ими эмиссионного права и банкнотного налога, то соответствующая сумма авансируется банку Казначейством из $3\frac{1}{2}$ % годовых (ст. 29 устава банка), сами же возмещения определены в 50 см. с каждых 100 фр. действительной эмиссии кантональных банкнот на 31 XII 1904 г. и в 30 см. на душу населения по последнему цензу; начиная с 6-го года функционирования банка доля возмещения за эмиссию сокращается ежегодно на 5 см., а доля на душу населения соответственно возрастает, так что через 15 лет, доля возмещений, основанная на эмиссии, исчезает совершенно и происходит уплата лишь по 80 сантимов на душу населения (ст. 28 уст. банка).

Введением в определение размера возмещений момента торгового—через посредство определения размера эмиссии,—был усложнен наиболее легкий и, по словам Landmann¹⁾, обычный в Швейцарии метод определения издержек по количеству населения, метод, принимаемый при распределении доходов от монополии на алкоголь, субсидий на первоначальные школы и др. Введением усложняющего момента—размера эмиссии, как показателя степени экономического развития кантона,—была устранена опасность противодействия новому закону со стороны богатых, но малонаселенных кантонов,

¹⁾ Ibid., с. 142.

которые могли бы получить меньше густонаселенных, но слабо экономически развитых, не имеющих даже такой выгоды от эмиссии, как первые.

Это усложненное решение вопроса является на наш взгляд и более отвечающим требованиям финансовой теории; сомнения может вызвать лишь то, насколько размер банковской эмиссии является показателем экономического развития данного района. Кроме того нам думается, что критерий экономического развития необходим был бы и при определении доли участия каждого кантона в образовании основного капитала банка и распределении чистой прибыли.

Момент экономического развития выставлялся уже в 1902 г. в Совете Государств, когда по предложению ф. Аркс (von Arx) определяемая в общей сумме Национальным собранием эмиссия должна была распределяться между отдельными кантонами, и их эмиссионными банками (закон о Национ. Эмис. Банке прошел лишь в 1906 г.) согласно размеру их предшествующей эмиссии, населению и экономической важности—economic importance. ¹⁾

Таким образом мы видим, что с постепенным развитием и усложнением экономической жизни все более и более необходимой становится централизация эмиссионной системы, создание единой дисконтной и учетной политики, единой для всей территории союза. „Централизованная экономическая жизнь“, говорит Юлиус Ландманн, „требует централизованного законодательства и централизованных учреждений“ ²⁾. То же мнение высказал глава Финансового Департамента Швейцарии Comtesse в речи, произнесенной на первом собрании акционеров Швейцарского Национального Банка 23 VIII 1906 г.: „Создание Национального Банка давно было желанным и ожидалось всеми теми, кто разделял мнение, что существование многочисленных эмиссионных банков, несмотря на имевшиеся между ними дружеские отношения и делавшиеся ими похвальные попытки урегулировать наше денежное обращение, не может более удовлетворить растущих коммерческих потребностей и не в силах дать достаточных гарантий для удовлетворительного бумажно-денежного обращения и обеспечения нашего кредита“.—„Единство и безопасность денежного обращения могут быть обеспечены“, говорил он дальше, „лишь передачей одному только финансовому учреждению эмиссионного права и регулированием обращения согласно потребностям национального денежного рынка“ ³⁾. Но осуществление этого встречает, как мы видели, существенные затруднения: кантоны не хотят потерять влияния на эмиссионную политику, а также

¹⁾ Landmann, с. 112—113.

²⁾ Ibid., с. 121.

³⁾ Цит. у Landmann, p. 264—265.

требуют компенсаций за утрату доходов от банкнотного налога; создание центрального Государственного Банка встречает противодействие со стороны кантонов, особенно южных, боящихся усиления центральной федеративной власти за счет кантональной, неприемлемым является и противоположное решение—создание частного центрального банка¹⁾.

Если, таким образом, в сфере денежного обращения под влиянием экономического развития страны, выявляется необходимость или, вернее, неизбежность единства эмиссионной системы, т.-е. передачи всего дела денежного обращения в руки центрального союзного правительства, то этого отнюдь нельзя сказать о государственном хозяйстве, в более узком смысле—„изыскании средств и их расходовании“ (Бастэбль)²⁾—главнейшей задачей которой является распределение доходов и расходов между центром и местами.

Однако и здесь могут быть намечены известные общие для всех федераций черты.

Выше мы указали те задачи, удовлетворение которых возлагается обыкновенно на союзное правительство, задачи чрезвычайно важные, определяющие в конечном итоге всю политическую и экономическую жизнь данного государства. Удовлетворение этих задач требует весьма значительных средств, размер которых из года в год увеличивается и в мирное время, не говоря уже о периодах войн. Это выдвигает проблему финансовых взаимоотношений Союза,—союзного правительства—и отдельных членов федерации, проблему того, из каких источников и каким путем будет союзное правительство покрывать свои расходы и какие доходные источники сохранятся у государств-членов.

Существуют различные системы разрешения этой проблемы, путем того или иного разделения доходных источников, что зависит в значительной доле от степени централизации, проведенной в данной федерации. Избрание той или иной системы финансовых взаимоотношений ставит в особое положение, придает доминирующее значение или Союзу, или государству-члену; если в руках союзного правительства сосредоточиваются главнейшие источники доходов—личное прямое обложение, косвенные налоги, таможенный доход, доход от эксплуатации государственных имуществ и предприятий (железных дорог и др.), а государствам-членам федерации предоставляются второстепенные доходные источники, и их бюджеты

¹⁾ Такая же борьба за единый эмиссионный институт происходила с 60-х годов XIX стол. и в Италии, где, однако, продолжают существовать три эмиссионных банка—см. М. Грунвальд. Принудительный курс и восстановление валюты в Италии, СПб. 1896. с. 12 след. и ст. „Banken“ в Hdwb. d. Staatswiss.; для Сев. Америк. Соед. Штатов—см. Dewey. Financial History of the United States, 6 Ed. 1918.

²⁾ Dewey. Financial History of the United States, 6—th Ed. 1918. p. 3.

покоятся в значительной доле на отчислениях от общегосударственных налогов или надбавках к ним, то государства-члены попадают в сильную зависимость от союзного правительства и, следовательно, федерация в финансовом отношении сильно централистична. Наоборот, если главнейшие доходные источники, особенно прямое обложение—личное и реальное,—находятся у государств членов Союза, а финансы Союза строятся на доходах от косвенного, включая таможенное, обложения и государственных предприятий и на взносах отдельных членов на удовлетворение обще-союзных потребностей, так называемых матриккулярных взносов, то союзное правительство становится зависимым от государств-членов и, следовательно, финансы Союза построены на принципе децентрализации¹⁾. Размер союзных (федеральных) финансов зависит, по словам Макса Геккеля, от размера задач, переданных центральному правительству. „Чем сильнее тенденция к единому государству, говорит он, тем больше приближается система союзных финансов к типу государственного финансового хозяйства“.

Чем сильнее самостоятельность отдельных государств-членов, тем меньше объем и число задач, возлагаемых на центральное правительство, и тем больше принимает союзное финансовое хозяйство характер дополнительного (*ergänzende*) финансового хозяйства. „Развитие однообразного обложения“, говорит он далее, „является поэтому признаком усиления союзного правительства и самое хозяйствование Союза становится тем самым самостоятельнее“²⁾.

Развитие федеральных финансов обнаруживает их постепенную централизацию, вызываемую отчасти тем, что расходы центра и его удельный вес в общем хозяйстве страны растут быстрее расходов мест (членов федерации); постепенно происходит централизация доходных источников в руках центрального правительства и усиливается зависимость государств-членов от Союза. Этот процесс особенно характерен в Германии, где в результате финансовых реформ 1919 г. и последующих лет все главнейшие доходные источники сосредоточились у имперского правительства. Тот идеал союзного финансового хозяйства, который выставил итальянский финансист Флора (*Flora*): полная автономия союзного правительства в доходах³⁾—в результате новейшего развития, по крайней мере в некоторых федерациях, приближается в значительной степени к своему осуществлению.

¹⁾ Cp. A. Hensel. *Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung*, Berlin 1922.

²⁾ M. v. Heckel. *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*. Leipzig 1907, s. 37, cp. B. Földes. *Finanzwissenschaft*, Jena 1920.

³⁾ Flora. *Le finanze degli stati compositi*, Torino 1900, s. 38—цит. у Földes, s. 561.

Различные федерации применяют различные системы построения федеральных финансов: одни из них пользуются матрикулярными взносами, другие нет; в одних федерациях личное обложение принадлежит Союзу и союзному правительству, в других — государствам-членам, но как общее правило можно отметить, что союзному правительству принадлежит косвенное обложение, таможенный доход, доходы от государственных предприятий общего значения (железнодорожные магистрали и т. п.).

Такое разделение доходов нередко вызывается чисто техническими моментами — необходимостью создания единой системы, способствующей свободному товарообороту по всей территории Союза, как это имеет, напр., место в отношении косвенных налогов.

Если можно, таким образом, наметить общие черты в построениях федеральных финансов различных существующих федераций, то в своих подробностях они представляют, как сказано, значительное разнообразие, выяснение которых и составляет задачу настоящей работы.

О черк первый.

ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВ В АМЕРИКАНСКИХ ФЕДЕРАЦИЯХ

Глава I.

1. ВВЕДЕНИЕ.

Как правильно говорит один из исследователей вопроса о государственном строе Северо-Американских Соединенных Штатов, при образовании Союза „чувство принадлежности к определенной нации было слабее локальной сплоченности и заинтересованности“¹⁾. Это обстоятельство в сильной степени отразилось и на принятой Конгрессом в 1787 г. Конституции: центральное правительство оказалось маломощным, права его были строго ограничены, и, в отличие от других федераций, Конституция определяла не права членов федераций, а права Союза, оставляя все неупомянутое в качестве исключительной компетенции союзного правительства, в ведении и распоряжении штатов.

Федеративный строй составляет, можно сказать, принадлежность Нового Света; это связано, вероятно, с тем, что при разбросанности и редкости поселений первых европейцев, завоевателей материка, слабости административной власти и т. п. установление унитарного государственного строя было, объективно невозможно, тогда как с политическим и экономическим развитием колоний, увеличением численности населения и населенных пунктов—их объединение на равных основаниях, для достижения определенных целей и удовлетворения некоторых задач, бывших не под силу отдельным общинам колонистов, стало вполне возможно и федеральное строительство начало принимать реальные формы, жизненность которых доказана долголетним существованием американских федераций. Федералистические образования Северной Америки связаны также с религиозными воззрениями первых поселенцев, которые были преимущественно кальвинисты и индепенденты. „Глубоко проникнутые тем принципом, что всякие

¹⁾ Ernst Freund in Jahrb. für Öffentl. Recht der Gegenwart, Bd. VI, s. 490 ff.—цит. по E. Grossmann—Bundesstaatliche Finanzpolitik, Zürich, 1917, s. 16

христианские общины имеют право организовываться по своим собственным законам, конгрегационалисты собственно перенесли эту точку зрения и на политическую почву. Это и сделало Новую Англию очагом федерализма¹⁾.

В настоящее время федералистическую форму государственного строя имеют большинство государств Северной, Центральной и Южной Америки, при чем среди этих государств очень сильны течения в пользу объединения опять-таки на федералистических началах целой группы государств.

На многочисленных конференциях представителей государств Центральной Америки обсуждался с середины XIX столетия вопрос об образовании Соединенных Штатов Центральной Америки; в 1921 году этот вопрос решен в положительном смысле, и в новый союз вошли следующие четыре Республики²⁾: Гватемала, Сальвадор, Гондурас и Коста-Рика.

Тогда как образование Соединенных Штатов Центральной Америки имеет преимущественно политическую цель: усиление политической и военной силы, так как каждое государство в отдельности представляет в этом отношении ничтожную величину,—для противодействия Северо-Американским Соединенным Штатам, объединение трех Южно-Американских республик, движение к созданию АВС-союза (Аргентина, Бразилия, Чили) основано на экономической заинтересованности указанных стран в объединении, хотя и здесь, конечно, политический момент имеет значение немаловажное.

Таким образом, федералистические течения в Америке развиты чрезвычайно сильно. Поскольку нашей задачей является изучение федеральных финансов и тех финансовых проблем, которые в этой области возникают, мы, прежде чем перейти к более подробному анализу истории, проблем и современной структуры федеральных финансов Сев.-Амер. Соед. Штатов,—укажем на те финансовые системы, которые установились в федерациях Южной Америки и Мексики.

2. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ МЕКСИКИ.

История Мексики представляет в течение многих десятилетий картину постоянных революций и чрезвычайной неустойчивости государственной жизни. Поскольку же история государства находит свое отражение в истории его финансов, то и финансы Мексики представляют такой же хаос, такую же дезорганизацию, как и ее государственность³⁾. Система обложения возникает в Мексике чрезвычайно рано, уже при испанском владычестве появляются зачатки современных форм обложения, как-то: гербовый сбор и нек. др., а к концу XVIII стол.

¹⁾ А. С. Яценко. Теория федерализма, Юрьев, 1912, стр. 546.

²⁾ Яценко, стр. 523 и сл.; В. Ден. Новая Европа, П. 1922, стр. 132.

³⁾ Walter F. McCaleb. The Public Finances of Mexico, New-York 1921.

61198 к. вос. арх. 4470

существовало до 80 видов налогов, стоимость взимания которых составляла около 13% (1785—90). Львиная доля государственных доходов уходила в метрополию или расходовалась на ее нужды. Превозглашение же независимости Мексики в 1821 г. застало государственную казну совершенно пустой и новое правительство должно было почти тотчас же обратиться к монетным операциям, так как низкая платежеспособность населения и слабая техническая подготовка податного аппарата позволяла провести лишь поголовный налог, который и был взыскан в размере среднего трехдневного заработка. Последующие десятилетия—эпоха полного финансового хаоса: происходит безграничный выпуск неполновесных денег и безбрежное заключение займов, внутренних и внешних, приводящих страну к полному банкротству и продаже территорий для уплаты некоторой доли долга (продажа Техаса Северо-Американским Соединенным Штатам). Финансовые взаимоотношения Федерального правительства и штатов строятся на основе Конституции 1824 года: федеральное правительство, сохраняет обложение импорта и экспорта, табака, пороха, соли и др. виды налогов на потребление, налоги с торговли и национального имущества, а также имеет право устанавливать надбавку в 25% к штатному налогу—alcabala (на торговлю). Все остальные налоги, включая такие существенные как alcabala (налог на торговлю, т.е. промысловый налог) и налог на горное дело, передаются штатам. В виде компенсации за полученные источники обложения Штаты должны вносить ежегодную контрибуцию, разделяемую пропорционально между штатами. Установление системы матрикулярных взносов вызвало недовольство штатов и породило между ними много недоразумений и трений и дало федерации лишь слабые результаты; к тому же тяжелое положение штатов заставило в 1826 году сократить размер обязательных взносов вдвое, а в 1829 году произвести добавочное ассигнование федерации в пользу штатов.

В конце первой половины XIX века, в 1846 г., взаимоотношения федерации и штатов претерпели довольно резкое изменение в связи с отменой налога на торговлю (alcabala) и запрещением штатам в какой бы то ни было форме его восстанавливать. В виде компенсации штаты получили отчисления от проведенного в силу декрета от 17 сентября 1846 года принудительного займа; кроме того, им должна была отчисляться $\frac{1}{3}$ увеличенного табачного налога и были переданы некоторые мелкие поимущественные налоги.

Постоянные политические перевороты, неустойчивость экономической жизни вносит крайнюю дезорганизацию в построение финансовой системы государства.

В 1851 году Рауно проводит реформу системы государственного обложения, которая в результате своей деятельности принимает следующую форму:

~~ЛЕНИНГР. ИНСТИТУТ~~

1. Налоги на торговлю и горное дело: а) сборы таможенные (импортные и экспортные пошлины) и портовые; б) налог на добычу золота и серебра; в) налог на рудники.

2. Поимущественные налоги: а) 5% налог с доходов городской и сельской недвижимости, б) 5% налог с ценности городской и сельской недвижимости, в) налог с лиц, временно проживающих.

3. Налоги на обращение и потребление: гербовый сбор, налог с игральные карт, табака, лотерей и т. п.

4. Разные доходы: от государственных имуществ, матрикулярных взносов и т. д.

На созванном в том же году совещании губернаторов штатов налоговая система была подвергнута чрезвычайно резкой критике, при чем, как и следовало ожидать, штаты настаивали на возвращении им финансовой самостоятельности. Так, напр., губернатор штата Вера Круз считал несправедливым существовавшее распределение налогов между штатами и центральным правительством и требовал его пересмотра, высказываясь вместе с тем против поголовного налога. Губернатор штата Джалиско указывал, что население чрезмерно обременено налогами, последние взимаются весьма неравномерно, главная же беда в том, что сборщиками налогов являются чиновники центрального правительства. Доля налогов, предоставленная штатам, слишком мала, что приводит к их чрезвычайно тяжелому положению; поэтому штатам должен быть возвращен промысловый налог (*alcabala*), что касается поголовного налога, то он является одиозным и должен быть уничтожен.

В 1857 году была принята новая конституция Мексиканской федерации, но последующие исторические события, связанные с установлением империи (император Максимилиан) свели ее вскоре на нет и лишь с 1867 года конституция 1857 возобновила свое действие и с некоторыми изменениями действует до сего времени.

Конституция 1857 года построена с сильным централизационным уклоном, но в области финансов централизация меньше, чем в других отраслях государственной жизни. Таможенные пошлины переданы в исключительную компетенцию федерального правительства, в области же налогов устанавливается конкурирующая власть союза и штатов; однако, исключительно союзу переданы налоги на обращение и потребление товаров и произведений национальной и иностранной промышленности, взимаемые через посредство местных таможен, инспекторских учреждений, общих регистров или путем обязательного требования документов на право торговли (ст. III, п. VI). Этот пункт сильно ограничивает финансовую власть штатов, способствуя концентрации налоговых источников в руках союзного правительства.

В отношении большинства федеральных и штатных доходов установлено участие одного органа в доходах второго: так, напр., штаты получают $\frac{1}{3}$ доходов от продажи государственных земель, с другой стороны союз взимает надбавки (*quota federale*) ко всем штатным налогам в виде особого сбора с квитанций об уплате налогов. Городские общины взимают со своей стороны надбавки к федеральным налогам.

Наличие союзных надбавок к штатным доходам представляет исключительное явление, в других федерациях не имеющее места. Оно представляет известные выгоды, значительно упрощая технику обложения. Но такая система извлечения доходов встречает принципиальное возражение в том, что повышает размер обложения, с другой стороны союз, финансово заинтересованный, может форсировать штатное обложение, что может вызвать нежелательные экономические, а в конечном итоге, и финансовые последствия.

3. ФИНАНСЫ ЮЖНО-АМЕРИКАНСКИХ ФЕДЕРАЦИЙ.

В Аргентине после жестокой борьбы отдельных партий и провинций в 1860 году была принята федеральная конституция, построенная в значительной степени на тех же основаниях, что и конституция Мексики.

Конгрессу предоставлено право издавать законы о пограничных таможнях и правилах вывоза; Конгресс регламентирует ввоз, устанавливает на определенный срок прямые налоги, падающие равномерным бременем на все части территории нации в размере, необходимом для организации защиты всеобщей безопасности и общего блага государства (Конст. 1860 года, ст. 67). Пункт 16 предоставляет союзу заботу о развитии народного хозяйства и общем процветании страны и дает право издавать покровительственные законы и выдавать срочные концессии, привилегии и, в виде поощрения, награды. Эта неопределенная форма дает возможность выдавать субсидии провинциям в различной форме государственных пособий.

На практике, однако, система федеральных пособий имеет в бюджете союза весьма небольшое значение: так, в 1913 году из общей суммы федеральных расходов в 421 м. бум. долларов, „субсидии“ составили лишь 15 мил., из которых на долю провинций упало около трети, но для провинций значение субсидий значительно выше (до 10% их дохода), особенно для экономически и культурно отсталых провинций, покрывающих значительную долю культурных расходов за счет федеральных пособий ¹⁾. Предоставление союзу права устанавливать размер, формы и условия выдачи субсидий дает ему, по мнению

¹⁾ A. Hensel. Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922, s. 54.

Альберта Гензеля, действительное орудие воздействия по отношению к провинциям. Мы, однако, считаем, что хотя предоставление союзной власти известной свободы действий, является безусловно необходимым, но в отношении пособий местам и при происходящей централизации государственных доходов и возрастании обязанностей, возлагаемых на членов федерации, необходимо установить твердый список обязательных субсидий, установив минимум-максимум размера пособия, как это проведено в довольно широком виде в Швейцарии.

В области налогов в Аргентине, как и в Мексике, не установлено исключительного права какого либо одного органа: федерального или провинциального вводить налоги (кроме таможенных) и сохраняется, следовательно, их конкурирующая власть.

Аргентина является одной из немногих стран, которые не знают личного (подоходного) обложения¹⁾. Доходы союзного правительства почти на 50% состоят из ввозных таможенных пошлин, а вторую половину доходов составляют налоги на потребление (алкогольные напитки, табак), гербовый сбор, доходы от государственной лотереи, почты и телеграфа, налоги на недвижимость и патентный сбор с торгово-промышленных предприятий. Из поступлений последних двух налогов 30% отчисляется в пользу провинций и общин (по другим сведениям от патентного сбора отчисляется 45%). В 1912 году прямые налоги составляли всего 2% всех доходов, косвенные—80%, налоги на обращение—7,8%, доходы от государственных имуществ—8,5% и чрезвычайные доходы—1,7%²⁾.

По проекту федерального бюджета на 1923 год половину всех доходов составляет по прежнему обложение внешней торговли, то-есть ввозные и вывозные пошлины и портовые сборы, дающие около 298 мил. бум. пезо из общей суммы в 572, 1 мил. пезо (без выпуска гос. бон); второе место занимают внутренние доходы, иначе говоря налоги на потребление—109,9 мил. бум. пезо, почта и телеграф дают 28,5 мил., гербовый сбор 35 мил. пезо, поземельный налог—13,7 мил. пезо и т. д. В расходной части им противостоит расход по системе государственного долга—125 мил. пезо, военно-морские расходы—100 мил., расходы, связанные с законом о минимальной заработной плате—82 мил., субсидии составляют 19,1 мил. пезо из общего расходного бюджета в 580,8 мил. (а вместе с расходами на общественные работы, покрываемыми за счет выпуска специальных обязательств—из общей суммы

¹⁾ W. Tang. Bank-, Geld- und Finanzwesen в сборн. „Argentinien Wirtschaft und Wirtschaftsgrundlagen, herausgeg. von Dr. Josef Hellauer, Berlin 1921, s. 130 ff.

²⁾ Статья Kurt Martin „Wirtschaftsgrundlagen, Wirtschaft und Wirtschafts politik Argentinien“ в ук. сб. статей.

в 646,8 мил. пезо)¹⁾. Таким образом, финансы федерации основаны почти исключительно на косвенных налогах, вернее поступлениях от таможенных пошлин. Поэтому война 1914 г., вызвавшая серьезные пертурбации в экономической жизни всего мира и нарушившая международный товарооборот, чрезвычайно сильно отразилась на финансах Аргентины, т. к., вызвав сокращение внешней торговли, привела к понижению таможенных поступлений. Брешь была покрыта выпуском государственного займа, тогда как проект подоходного налога лежит в Конгрессе, встречая сильное противодействие со стороны заинтересованных классов населения²⁾. Так как Аргентина является по преимуществу страной сельскохозяйственной, то и землевладельцы имеют в ней особую политическую силу. В области налогов это проявляется в низком обложении недвижимости: так, в провинции Буэнос-Айрес недвижимая собственность составляет 1,5 мил. гектаров, по наименьшей оценке ценность ее 98 мил. бум. пезо. Между тем, налоговое обложение составляет всего 439.000 пезо, т.-е. менее 1/2%. Это показывает неиспользованность возможных источников обложения и те ресурсы, которые федеральное правительство в этой области имеет. Напряженное финансовое положение провинций и муниципалитетов заставило их чрезвычайно сильно повысить обложение, которое чрезмерно обременяет торговлю и промышленность и вызывает их постоянные жалобы. Поэтому неоднократно выдвигалась идея реформы федеральных финансов; правительство высказывается за установление общедоходного подоходного налога, при чем это должно сопровождаться отменой провинциальных налогов на предметы потребления. В виде компенсации провинции должны получить долю участия в поступлениях подоходного налога, наследственного налога и федеральных акцизов. Это предложение является вполне правильным, так как теоретические соображения, а частью и практические, ни в коей степени не оправдывают существования местных акцизов, так как это неизбежно должно вести и к восстановлению внутренних таможен, развитию контрабанды и т. п.

В отношении Бразилии необходимо отметить то оригинальное разделение доходных источников, которое установлено в ней конституцией 1891 года.

Согласно ст. 7, к исключительной компетенции Союза относятся установление 1) налогов на ввоз иностранных товаров... 2) гербовых пошлин, 3) почтово-телеграфных федераль-

¹⁾ Report on the financial, commercial and economic conditions of the Argentine Republic, September 1923 by Mr. N. O. Chalkley, — Department of Overseas Trade, London 1924.

²⁾ В 1925 г., в связи с ухудшением финансового положения Аргентины, был снова выдвинут проект введения всеобщего подоходного налога, но встретил ожесточенное сопротивление со стороны банков, землевладельцев и др. групп возможных будущих плательщиков. — Economist, 3. X, 1925.

ных такс. При этом налоги, установленные для Союза, должны быть единообразны для всех штатов.

В исключительную компетенцию штатов входит (ст. 9) установление налогов 1) на вывоз товаров, произрастающих или обработанных на собственной территории, 2) на сельские и городские недвижимости, 3) на случаи перехода собственности из рук в руки и 4) на промышленность и торговлю. Кроме того, штаты могут взимать гербовые пошлины на акты исходящие от их правительств или дела, подлежащие их ведению и устанавливать местный почтово-телеграфный тариф. Все налоги специально не упомянутые могут устанавливаться как Союзом, так и штатами.

Бразилия, подобно всем странам, испытала под влиянием войны сильный экономический и финансовый кризис. Это заставило усилить доходные источники и обратить внимание на правильность их поступлений. С этой последней стороны в конце 1922 года после прихода к власти нового правительства обнаружилось, что в одном Рио-де-Жанейро более 4000 фирм, подлежащих обложению, от него умудряются освободиться; то же самое наблюдается и в других местах. Благодаря такому отсутствию налоговой дисциплины, размер налоговых поступлений в сильной степени понижается против возможных поступлений ¹⁾.

Но по отдельным налогам обнаруживается неуклонный рост поступлений: так, подоходный налог дал в 1920 году 7.376.000 долларов, а в 1921 г. уже 10.157.000 дол., в 1922 г. последовало дальнейшее увеличение поступлений, при чем в этом году одно обложение коммерческих прибылей дало больше 7 мил. долларов налоговых поступлений.

После длительного периода дефицитных бюджетов правительству в 1923 г. удалось свести бюджет с довольно крупным излишком. Это достигнуто как урезкой расходов, так и увеличением доходов, в частности установлением новых налогов, могущих дать значительный фискальный результат. Так, например, в 1923 году введен налог на заработную плату и правительству предоставлено право установить гербовый сбор.

В 1922 году налоговые поступления составили 76% всех доходных поступлений федерации или 11 ш. из среднего подушного обложения в 14 ш. 5 п. В 1924 году по бюджетным предположениям доля налогов повышается еще больше (в милрейсах):

	Золотая смета.	Общая смета.
Таможенные доходы	86.225.000	58.650.000
Налоги на потребление (на текстильные издел., табак, спиртные напитки, спички, соль, обувь, парфюмерные изделия и пр.). . .	—	227.550.000

¹⁾ Report on the economic and financial conditions in Brazil, by E. Hambloch—Department of Overseas Trade, London 1924.

	Золотая смета.	Общая смета.
Гербовый сбор, налог на жел. дор. билеты и то- варные грузы	60,000	98,000,000
Подоходный налог	—	—
Налог на лотереи, ($3\frac{1}{2}\%$ налог с госуд. ло- терей и 5% с провинц.)	—	1,060,000
Доход с государственных имуществ	100,000	1,070,000
Промышленные доходы (почта и телеграф, на- циональные жел. дороги, консульские сборы и пр.)	2,700,000	160,845,000
Чрезвычайные доходы	2,080,600	25,541,000
Прочие доходы	—	2,495,000
Всего	91,165,600	699,111,000

Из этих данных видно то колоссальное значение, которое имеют таможенные доходы в бюджете Бразилии. Поэтому таможенная политика принимает еще большее значение. Бразилия имеет вообще высокий тариф, что вызывается как фискальными, так и хозяйственными соображениями. История таможенных тарифов многих стран показала, что протекционистский тариф устанавливается не только по соображениям покровительства туземной промышленности или из воспитательных побуждений, но и по фискальным соображениям—как обеспечивающий фиску подчас чрезвычайно крупный доход. Бразилия, принадлежащая отчасти к такой группе держав, ставит также таможенному тарифу и задачу поддержания вексельного курса туземной валюты; в целях борьбы с утечкой золота за границу и неблагоприятным балансом установлена частичная оплата пошлины золотом *in specie* или в равноценной валюте. Существовавший до 1923 года % уплаты *in specie* в 55%, был тогда повышен до 60%, что вызывалось почти исключительно валютными соображениями. Но такое повышение % уплаты пошлины золотом могло неблагоприятно отразиться на импорте, вызвав его понижение, а вместе с тем и понижение таможенных пошлин.

Между тем, поскольку бюджет федерального правительства Бразилии строится в значительной степени на этих доходах, всякое заметное колебание их может вызвать весьма крупные последствия бюджетного порядка. В этом невыгода того обычного разделения доходных источников в федеральных государствах, при котором центральное правительство лишается прямого обложения, являющегося во всяком случае более постоянным источником, нежели обложение внешней торговли.

Северо-Американские Соединенные Штаты дают пример столь же сильной, если не еще большей зависимости федерального правительства от таможенного дохода, а это, повторяем, является иногда не маловажной причиной высоких таможенных пошлин.

Что касается финансового устройства отдельных государств—членов федерации, то они в значительной степени строятся на налоговых доходах, используя для этого различные источники обложения. Так, напр., в штате Сан-Паоло главнейшими источниками доходов являются вывозные пошлины составлявшие раньше до половины всех доходов, но теперь значительно утратившие свое значение, далее налоги на переход имуществ *inter vivos*, транспортный налог, налог на торговлю, по домовый и др. ¹⁾.

Глава II.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ СЕВЕРО-АМЕРИКАНСКИХ СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ.

1. ФИНАНСОВОЕ УСТРОЙСТВО С.-А. С. Ш.

Отмеченная в начале предшествующей главы слабость унитарных течений и, обратно, преобладание локальной сплоченности отразились на финансовом устройстве Северо-Американской Конфедерации 1781 года. Согласно акта 1781 года общие расходы конфедерации, производимые центральным правительством, покрываются путем раскладки их между штатами пропорционально ценности земли, форма же взимания потребных сумм с населения предоставляется свободному усмотрению штатов ²⁾. Такая система, являясь весьма примитивной, не могла удовлетворить центрального правительства, лишая его необходимой финансовой самостоятельности и свободы распоряжения доходными источниками.

Это обстоятельство явилось одной из причин скорого пересмотра государственного устройства Соединенных Штатов в сторону усиления союзной власти. Результатом такого пересмотра явилась конституция 1787 года, представляющая компромисс интересов отдельных штатов. Но и по этой реформированной конституции права союзного правительства довольно сильно ограничены; это прежде всего проявляется в том, что тогда как большинство более поздних федеральных конституций определяет права членов федерации, оставляя все специально им не переданные права центральному правительству, Конституция Сев.-Амер. Соед. Штатов делает обратное: раздел VIII статьи I определяет права Конгресса (взимание налогов и податей, забота о внешней защите и общем преуспении Соединенных Штатов, заключение займов, регулиро-

¹⁾ The Economic Review, 27. XI. 1925.

²⁾ Dewey. Financial History of the United States, 6-th Ed. 1918, p. 49; cp. A. Hensel. Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1922, s. 41.

вание торговли, чеканка монеты, объявление войны, постройка флота, набор и содержание армии и др.). Дополнительная статья X указывает, что права, не вверенные конституцией Соединенным Штатам и не возбраненные ею отдельным штатам, сохраняются в пользу штатов по принадлежности или в пользу города.

В отношении принудительных сборов конституция, передавая конгрессу право установления и собирания податей, пошлин, налогов и акцизных сборов, провозглашает принцип единообразия налоговых ставок на всей территории Соединенных Штатов (гл. I, раздел VIII, § 1). Согласно § 4 раздела IX главы первой, поголовные подати и другие прямые налоги не будут назначаться иначе, как сообразно численности населения по переписи или исчислению, ранее того назначенным.

Последнее правило, делая невозможным взимание союзом личных налогов, основанных на обложении доходов или имущества, вызвало ожесточенную борьбу различных политических группировок, с одной стороны, и союза с штатами, с другой стороны; борьба окончилась лишь в 1909 году с принятием специальной поправки к конституции, согласно которой союзу предоставлено право подоходного обложения. Кроме того, взимание налогов пропорционально численности населения, поскольку это не были поголовные налоги, вело к раскладочной системе распределения контингента налога между штатами и устраняло непосредственную связь союза с плательщиками, что являлось одной из форм сохранения большей доли штатной самостоятельности.

Поскольку в области построения налоговой системы Конституция в отношении прямых налогов не ограничивает прав отдельных штатов, то тем самым создавалась возможность двойного обложения, установления и союзом и штатами, в виду наличия у них конкурирующих прав финансового верховенства (*Finanzhoheit*, по терминологии немецких финансистов), того же налога.

Права штатов ограничивались лишь в отношении торговли. Прежде всего конституция устанавливает (гл. I, раздел IX, § 5), что налоги или пошлины не будут взыскиваемы с товаров вывозимых из какого-либо штата. Запрещение вывозных пошлин вполне соответствует той стадии экономического развития, в которой находились в то время Соединенные Штаты, и господствующим у руководителей их политической жизни экономическим воззрениям. Северо-Американские Соединенные Штаты начинали в то время эпоху своего быстрого и бурного экономического развития, одним из факторов которого было усиление внешней торговли и, в частности, экспорта. Поэтому, запрещение взимания вывозных пошлин, сохранение которых могло бы задержать развитие экспорта, вполне соответствовало интересам народного хозяйства страны.

Взимание ввозных пошлин было полностью предоставлено союзу, а штатам было запрещено налагать без согласия

конгресса какие-либо сборы или пошлины на ввоз или вывоз за исключением того, что может быть безусловно необходимо для выполнения законов о надзоре.

Поскольку право союза устанавливать прямое обложение было сильно урезано, а из источников доходов с налогового характера ему по конституции было передано лишь почтовое дело (и сверх того право заключения займов), то тем самым с самого начала существования союза его главнейшим источником стали косвенные налоги: акцизы и, в особенности, таможенные доходы.

Финансовые статьи конституции подвергались резкой критике еще в период обсуждения проекта Конституции ¹⁾. Противники его указывали, что новый государственный строй приведет к централизации власти в ущерб штатам, к монархии и к тирании, что наблюдающееся восстановление государственного кредита штатов и улучшение их финансового положения прекратятся с установлением федеральной системы, которая неизбежно приведет к увеличению расходов. Наибольшие возражения встретил проект передачи таможенных доходов союзу, как лишающий штаты одного из крупнейших источников доходов и, в особенности, внутренних доходов, так как последнее должно было неминуемо повести к вмешательству федеральных налоговых органов в частную жизнь граждан.

То обстоятельство, что союзное правительство должно было свой доходный бюджет строить в значительной степени на таможенных доходах наложило в известной мере отпечаток на всю внешнеторговую политику Сев.-Американских Соединенных Штатов в последующие столетия. Тот протекционизм, идеи которого высказывались в Соединенных Штатах в начальный период их существования и проповедником которых являлся, в частности, Александр Гамильтон, и который характеризует таможенную политику С.-А. С. Штатов в XIX—XX вв., этот протекционизм имеет две стороны: с одной стороны, он служит „воспитательным“ целям покровительства туземной промышленности, а с другой стороны, ведя к увеличению таможенных поступлений, он обеспечивает государству больший доход.

Но для достижения последней цели таможенный тариф должен, естественно, устанавливаться на таком уровне, чтобы он не вел к сокращению ввоза и, следовательно, поступлений; поэтому, запретительный тариф выгодный, возможно, с общей народно-хозяйственной точки зрения, может быть невыгоден в фискальном отношении. Здесь создается коллизия интересов промышленности и государственного казначейства. С другой стороны, значение таможенных поступлений в государственном

¹⁾ Dewey, p. 73.

бюджете лишает возможности отказаться от ввозных пошлин вообще и перейти к фритредерству ¹⁾).

Невыгодная сторона базирования бюджета на таможенных поступлениях заключается, как показывает опыт, в том, что доходы государства зависят в сильной степени от случайных условий: война или другое событие, ведущее к расстройству международного обмена и сокращению внешней торговли тем самым сильно бьют по бюджету такого государства и порождают в нем дефицит, покрытие которого „нормальными“ доходами (т.е. не кредитными операциями) в большинстве случаев, при неразвитости системы прямого, личного обложения, не представляется возможным.

Это соображение о двойственности последствий протекционизма надлежит, нам кажется, иметь в виду при изучении, как финансовой, так и внешнеторговой политики Северо-Американских Соединенных Штатов в XIX и XX столетиях.

Для правильного уяснения той борьбы, которая в течение XIX столетия велась в области финансовой политики, следует остановиться на тогдашнем понимании прямых и косвенных налогов, в отношении которых конституция предоставила союзу различные права.

Впервые вопрос возник в 1796 году в связи с проектом установления налога на экипажи. Федеральный верховный суд, которому принадлежит высшая юрисдикция по финансовым вопросам, признал налог на экипажи косвенным налогом, так как он является налогом на потребление (расход). Кроме того, распределение его между штатами по принципам, указанным в конституции, повело бы к большой неравномерности обложения в отдельных штатах, что явилось бы нарушением конституции. Верховный суд признал прямыми налогами лишь два налога: подушный сбор, взимаемый безотносительно к доходу,

¹⁾ Ср. доклад Шмоллера в Союзе соц. политики в 1879 г.—цит. по J. Pentmann. Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen, Jena 1917, s. 57.

Интересно указать те принципы, которым, по мнению некоторых экономистов, должна следовать таможенная политика. Так, секретарь казначейства Роберт Уокер выработал в 1845 г. следующие принципы таможенного обложения: 1) не должно взиматься денег больше чем это нужно правительству, рационально и экономно построившему управление государством; 2) пошлина должна устанавливаться на том низшем уровне, который обеспечивает наибольший фискальный результат; 3) возможно установление дифференцированных ставок ниже этого уровня, а в случае наличия достаточных оснований некоторые товары могут быть вовсе освобождаемы от обложения; 4) наиболее высокие пошлины должны устанавливаться на предметы роскоши; 5) все минимальные и специфические пошлины должны быть отменены и заменены пошлиной *ad valorem*; 6) пошлины должны быть так взимаемы, чтобы быть в возможно большей степени равномерными по всей территории союза (цит. у Dewey, p. 250).

В этих принципах нам особенно важно отметить пункт второй, подкрепляющий высказанные в тексте соображения о фискальном характере таможенных пошлин.

имуществу и другим условиям, определяющим платежеспособность плательщика, и поземельный налог¹⁾.

По мнению одного из историков финансов Соед. Штатов²⁾, корень этих воззрений лежит в учении физиократов о том, что земля является единственным доходным источником, а поэтому все налоги в конечном счете перелаживаются на землю, т. е. на землевладельца. Следовательно, только тот налог, который непосредственно облагает землю и доход с земли, а таковым является поземельный налог, и является прямым налогом.

Но под влиянием финансовой нужды, потребности в средствах на ведение военных действий в эпоху Наполеона, союзное правительство должно было вскоре же отказаться от этой теоретической концепции и ввести налоги, которые с точки зрения учения физиократов, прямыми налогами не являются. В 1798 году³⁾ был установлен первый прямой налог в виде обложения домов, земли и рабов в возрасте от 12 до 50 лет. Подомовый налог взимался с ценности домов по прогрессивной шкале, поголовный — в размере 50 ц. с каждого раба. Разница между установленным контингентом налога (2 милл. долл.) и исчисленной суммой окладных поступлений от обложения домов и рабов составила сумму поземельного налога, разверстанного между штатами пропорционально ценности земли.

Одновременно с первыми прямыми налогами развивается система косвенного обложения: в 1791 году вводится акциз на спирт (введение его было вызвано принятием союзом на себя долгов штатов и необходимостью изыскать средства на уплату процентов и погашение),⁴⁾ акциз с нюхательного табака, сахара, в 1797 году был введен также гербовый сбор.

Таким образом, к началу XIX столетия Соединенные Штаты имели уже широко развитую систему прямого и косвенного федерального обложения. Главнейшая роль принадлежала косвенным налогам, таможенным пошлинам; все налоги, которые по американской классификации являются внутренними доходами, давали суммы в 10 и более раз меньше поступлений таможенных пошлин.

¹⁾ Dewey, p. 107.

²⁾ C. F. Dunbar Direct Taxes of 1861 — в Quart. Journal of Economics, III, p. 436 — цит. по Dewey, p. 108.

³⁾ Dewey, p. 109.

⁴⁾ Акциз был чрезвычайно непопулярен, особенно в районах спиртовой и водочной промышленности; в юго-западной Пенсильвании в 1794 г. произошло открытое восстание против акцизного обложения, восстание было подавлено вооруженной силой. Финансовые результаты акциза были весьма невелики: около 400.000 дол. в год, но сумма, поступившая в казначейство сильно понижалась благодаря высоким издержкам взимания (16,5%) и некоторым льготам производящим районам — ср. Dewey, p. 105 seq. А. Саймонс. Социальные силы в американской истории, рус. пер. Л. 1925, стр. 77.

Мы не будем останавливаться на развитии системы косвенного обложения, в отношении которой вопрос в течение всего XIX и XX столетий мог идти лишь об объектах обложения и ставках. Особых проблем, связанных с построением федеральных финансов, поскольку конституция 1787 года передала акцизы и ввозные таможенные пошлины в исключительное ведение союзного правительства, не возникало и развитие их шло в зависимости от финансовой потребности союза. Необходимость единой для всего союза системы акцизного обложения не встречала возражений. Что касается прямого обложения, в которое постепенно вкладывалось иное содержание, чем то, которое было дано федеральным судом в 1794 году, то в этой области шла постоянная борьба, требующая более детального изучения.

2. ПРЯМОЕ ОБЛОЖЕНИЕ.

а) Поимущественный налог. Прямое обложение, принцип построения которого (исключая поголовный и классный налоги) не может быть сообразован с основным правилом, установленным Конституцией 1787 года, не могло тем самым явиться союзным доходным источником и являлось достоянием отдельных штатов. Союз же, как будет подробнее указано ниже, прибегал к прямому обложению лишь в качестве экстраординарной меры, в эпоху войн и резкого увеличения расходов.

Обычной формой прямого обложения являлось поимущественное обложение, соединенное с поголовным налогом¹⁾. Поимущественные налоги могли, конечно, возникнуть лишь в определенной исторической и экономической обстановке: оседлости населения, концентрации имуществ до таких размеров, чтобы обложение их давало достаточные финансовые результаты и др. Как общее правило, учет для целей обложения недвижимого имущества во много раз легче учета движимого имущества, которое может быть свободно скрыто от обложения. Поэтому и в американских штатах поимущественное обложение постепенно свелось в значительной мере к обложению недвижимости, особенно земельной собственности: так, напр., в Калифорнии сельские хозяева уплачивают в форме налогов 10% дохода, а промышленники лишь 2%²⁾.

Из общей суммы поступлений поимущественного налога лишь 15—18% приходится на обложение иных имуществ, кроме земельной собственности, и от обложения почти полностью

¹⁾ Gustav Cohn. Charakterzüge des Amerikanischen Steuerwesens— в сб. его статей „Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches und über Verwandtes“, Stuttgart 1913, s. 253.

²⁾ Report of the Commission on Revenue and taxation of the State of California, 1906, p. 9—цит. у G. Cohn, s. 258.

ускользает движимое имущество¹⁾. Это, конечно, не могло не вызвать самых ожесточенных нападков на систему обложения со стороны землевладельцев, несущих на себе все бремя налогов. Поэтому некоторые штаты вводили в качестве коррективы к поимущественному обложению подоходный налог (Мериленд в 1849 г., Алабама, Виргиния и др.), но одним из последствий такого мероприятия явилось бегство капиталов в штаты, в которых подоходный налог отсутствовал. Между тем и с теоретической точки зрения та форма, которую приняла система прямого обложения в американских штатах, не встречает серьезных возражений. В правильно построенной системе местного обложения основным налогом, как правильно пишет проф. Эли²⁾, является налог с недвижимой собственности, а в правильной системе государственного обложения таким основным налогом является подоходный налог,

В последние перед войной годы в Сев.-Амер. Соединенных Штатах наблюдалось сильное движение в пользу реформы поимущественного обложения³⁾. По установившейся в части штатов практике, оценка подлежащего обложению имущества производится местными органами (графствами, общинами, муниципалитетами) и на основании этих оценок производится

¹⁾ Cohn, s. 258; C. Plehn. Die amerikanischen Vermögenssteuern und ihre Reform—Finanzarchiv, 1911, s. 8. Seligman (Essays in taxation, 1913, p. 24) приводит ряд интересных примеров, подкрепляющих правильность этого вывода: так, напр., ценность обложенной недвижимости по всей территории Соед. Штатов возросла за 1860—1880 г.г. с 6.973 мил. долл. до 13.036 м., а ценность движимого имущества упала с 5.111 до 3.866 мил. В Калифорнии обложенная движимая собственность составляла в 1872 г. 220 м. д., 1880—174 м. д., в 1887 г.—уже только 164 мил.; ценность недвижимости за это время возросла с 417 до 791 м. долл. В 1893 г. соответствующие цифры были 173 мил. и 1000 мил. В штате Иллинойс движимость уплачивала в 1882 г. 22,01% налога, в 1894 г.—17,26%, в графстве Кук (включая Чикаго)—14%. В штате Нью-Йорк за 1871—1911 г.г. ценность обложенной недвижимости возросла с 1,6 мд. дол. до 9,6 мд. д., т.-е. на 8 мд., тогда как движимое имущество увеличилось лишь на 30 мил. д., с 452,6 мил. до 482,5 мил. В Бруклине в 1893 г. налог с движимого имущества составлял всего 3% общей суммы поступлений поимущественного налога, к 1895 году этот процент понизился еще в 2 раза—до 1,23%. Эти цифры подтверждают правильность мнения, что поимущественный налог, как охватывающий лишь небольшую долю имущества и следовательно, платежеспособности, может явиться лишь добавочным налогом к подоходному обложению, но отнюдь не может быть стержнем налоговой системы. Такое слабое привлечение к обложению движимого имущества объясняется отчасти и политикой самого правительства, освобождением от обложения крупных сумм государственных займов. Последнее стало особенно распространенным во время войны и имело целью привлечение средств в гос. кредитные операции для финансирования войны. Общая сумма освобожденных от обложения облигаций достигает колоссальной цифры в 12 мд. долл. (ср. A. Mellon. Taxation, the peoples business, New York 1924). Ср. Mabel Newcomer. Separation of state and local revenues in the United States (Columbia University Studies), New-York 1917.

²⁾ Ely. Taxation in american States and cities, New York 1888—цит. у Cohn, s. 260.

³⁾ См. ук. ст. Plehn в Finanzarchiv, 1911.

раскладка добавочного к общему налогу контингента налога, установленного штатом для покрытия своих нужд. Штатам предоставляется более или менее широкий контроль за деятельностью местных оценщиков (ассессоров)¹⁾. Для распределения контингента создается особый орган—Boards of Equalisation, который на основании учета ценности всего имущества в данной общине и др. экономических признаков производит разверстку налога.

Для оценки и обложения имуществ, находящихся в нескольких общинах, создаются специальные штатные органы.

Такая система встречает два основных возражения: 1) жалобы на произвол ассессоров, происходящих обыкновенно из местного населения и 2) жалобы на вышеуказанный факт неполного обложения некоторых видов имущества, играющих при современной структуре народного хозяйства все большую и большую роль. Целью реформы, особенно поддерживаемой землевладельцами, является создание действительно всеобщего поимущественного налога. Это, по мнению сторонников реформы, может быть достигнуто как изменением, вернее расширением понятия объекта обложения, в который были бы включены наличные денежные требования, обязательства третьих лиц и т. п., так и изменением системы взимания налога и реорганизацией финансовых органов.

Последняя реформа имеет своей целью уравнивание тяжести обложения в отдельных общинах, что и прежде в некоторых штатах стремились достичь созданием эквализационных бюро, имевших право изменять оценки (Н.-Йорк, Огио, Теннесси и др.), устанавливать равные для всего штата ставки для определенных видов имущества (Коннектикут, Индиана, Мэн и др.). В графствах нередко создавались свои эквализационные бюро, производившие уравнивание обложения в пределах графства; такие графские органы были созданы в штатах Флорида, Миссиссипи, Невада, Техас. Но в некоторых штатах не было никаких—ни штатных, ни графских эквализационных бюро (в Георгии, Луизиане, Массачусетсе, Вермонте и Виргинии) и в них неизбежно царил полный разнорой²⁾ и тяжесть обложения в соседних общинах резко колебалась.

Проекты реформы поимущественного налога и ставят своей целью устранить неравномерность обложения путем реорганизации финансовых органов.

Историческое развитие поимущественного налога происходит постепенно в направлении концентрации налогового законодательства в руках штатов. Поимущественное обложение первоначально принадлежало полностью общинам (графствам). Постепенно с изменением экономической обстановки, необхо-

¹⁾ Newcomer, o. s., стр. 50 и др.

²⁾ Seligman, p. 21—22.

димостью учета всей совокупности имущества плательщиков, установлением принципа равномерного обложения, как одного из основных принципов налоговой политики вообще, законодательство о поимущественном обложении передается штатами. Теперь речь идет о передаче штатам и дела взимания налога, что проведено в отношении обложения имуществ находящихся в нескольких штатах. Но при признании этого принципа может быть сделан и дальнейший вывод: недостаточно устанавливать равномерность обложения в пределах одного штата, надо устанавливать общие основы налоговой политики для всего Союза, имущество лиц или предприятий, находящихся во многих штатах, может наиболее точно и полно исчисляться лишь союзными налоговыми органами, только при союзном налоговом законодательстве может быть проведено обложение по совокупности имущества, так же как только при общесоюзном подоходном налоге может происходить обложение по совокупности доходов. Это однако не определяет порядка израсходования налоговых поступлений, которые могут в полной сумме (за вычетом известного процента в качестве издержек взимания) передаваться штатам и нижестоящим местным органам; такой метод применяется некоторыми штатами в отношении обложения железнодорожных обществ: обложение их производится органами штата, но поступления распределяются между графствами и общинами на основании какого-либо внешнего признака (обыкновенно пропорционально длине пути в данной общине), так как поскольку в ценность облагаемого имущества включается движимое имущество: ценные бумаги, векселя и пр., обложение может строиться лишь по принципу централизации, распределение же поступлений между местными органами пропорционально ценности находящейся на их территории недвижимости было бы глубоко неправильным. Между тем, при сохранении параллельного штатного и местного поимущественного обложения такое распределение имущества необходимо и потому, что оно определяет объект штатного обложения; поэтому устранение местного обложения могло бы в значительной степени упростить налоговую технику¹⁾. Таким образом целью реформы должна была явиться централизация всего дела поимущественного обложения в руках штатов. Это не значит, что местные органы должны отказаться от всех видов поимущественного обложения; опыт показывает, что всеобщий налог может быть проведен наиболее рационально лишь при его централизации, но за местными органами может быть сохранено обложение недвижимости или в форме специальных поимущественных налогов, или налога на прирост ценности, или в форме специального обложения. Эти последние выводы, основанные на дальнейшем развитии тех положений, которые высказыва-

¹⁾ Подробнее см. у Plehn, s. 15, 19.

лись в отношении поимущественного обложения в Сев.-Амер. Соед. Штатах, относятся и к другим подобным случаям, и система федеральных финансов и должна, по нашему мнению, строиться в направлении централизации всеобщих налогов (подходного, поимущественного), имеющих задачей обложение плательщика в полной мере его платежеспособности (по совокупности дохода или имущества).

Поимущественный налог является одним из главных звеньев системы прямого обложения отдельных штатов Американского Союза. Вся система прямого обложения состоит из следующих элементов ¹⁾: 1) всеобщие поимущественные налоги, взимаемые обыкновенно и штатами, и местными органами, 2) поголовные налоги, имеющие большей частью целевое назначение, взимаемые местными органами, 3) целевые налоги и сборы, устанавливаемые местными органами, 4) налоги с некоторых форм предприятий (напр. с акционерных обществ), взимаемые штатами, 5) наследственный налог, составляющий доходный источник штатов, 6) мелкие налоги. Одним из крупных доходных источников продолжает оставаться 7) доход от продажи земельных имуществ.

Налоговая система отдельных штатов чрезвычайно различна: некоторые из них имеют сильно развитую систему обложения, другие применяют лишь небольшое число налогов. Но, как общее правило, можно отметить, что с конца XIX века налоговая система штатов видоизменилась самым коренным образом. Так, напр., некоторые штаты ввели, как уже указано, в качестве корректива поимущественного налога, подходный налог или всеобщий или парциальный. В Нью-Йорке введены налоги с акционерных обществ, с дарений, наследств, биржевой; в штате Калифорния в 1905 г. введен новый налог на доход жел. дорог и т. п. обществ, на банковские операции, и т. д. Происходит перераспределение доходных источников между штатами и местными органами: последним в некоторых случаях передается поземельный налог, в который перерождается фактически поимущественный налог (напр. в Нью-Йорке, Калифорнии и др.); местные органы начинают получать отчисления от штатных налогов (напр. от налога на дарения в Нью-Йорке) и т. д. ²⁾.

Одновременно с изменением взаимоотношений между штатами и местными органами, меняются взаимоотношения и между Союзом и штатами, главным образом в сторону создания большей финансовой самостоятельности федерации. Это проявляется в предоставлении Союзу новых эффективных доходных источников: подходного налога, наследственного, налога на корпорации.

¹⁾ Plehn, s. 4.

²⁾ Cohn, s. 299 ff.

К рассмотрению происшедших в этой области перемен мы теперь и обратимся.

Наследственный налог. Обложение наследств возникает в отдельных штатах в первой половине XIX века, когда Пенсильвания в 1826 году вводит обложение наследств, полученных не-нисходящими наследниками. Наследственное обложение в конце века развивается довольно быстро: до 1890 г. обложение боковых наследников существует только в 6 штатах, в 1890—1900 годах его вводит еще 15 штатов, в течение 1900—1910 к ним присоединяется еще 19 штатов. Наследственный налог с нисходящих к 1900 г. вводится в 6-ти штатах, к 1910 году он существует уже в 25 штатах, в 1911 г. присоединяется Мэн. Таким образом большинство штатов имеют в том или ином виде обложение наследств. Но то обстоятельство, что наследственный налог составляет прерогативу отдельных штатов, ведет к большой неравномерности обложения: в одних штатах налог пропорциональный, в других прогрессивный, ставки налога везде различные. Так, напр., прогрессивный налог взимается в 1912 г. в $\frac{1}{3}$ штатов, введших наследственное обложение, из них в двух штатах ставки прогрессировали от 1% до 2%, в четырех штатах от 1% до 3%, в двух штатах от 1% до 4% и т. д. Пропорциональные ставки, были установлены в размере 1% в 9 штатах в Теннесси— $1\frac{1}{4}\%$, в трех штатах—2%, в одном случае—5% и т. д. Ставки налога с боковых наследников в большинстве случаев выше налога с прямых наследников, но по отдельным штатам также сильно разнятся: от $1\frac{1}{4}\%$ (или 2%, 3%, 4%) до 10% (3 штата), 12% (2 штата), 15% (6 штатов) и даже 25% (Калифорния). Необлагаемый минимум наследства колеблется по отдельным штатам для боковых наследников от 100 д. до 2000 долларов (в штате Ута—10.000 д. Сев. Дакоте—25.000 д.), для прямых наследников—5.000—10.000 долларов (в некоторых штатах свыше 20.000 долларов)¹⁾. Наконец, тогда как в одних штатах налог взимается со всей наследственной массы, в других (напр. в штате Нью-Йорк с 1891 г.)—с наследственных долей²⁾.

Таким образом, наследственный налог сильно варьируется по отдельным штатам, ведя к большой неравномерности обложения.

Федеральный наследственный налог был установлен в 1898 г. в эпоху испано-американской войны, когда правительство было озабочено изысканием новых доходов для финансирования войны. Таким образом, как и впервые подоходный налог, наследственный налог был вызван к появлению в федеральном бюджете под влиянием войны и увеличения государственных

¹⁾ Seligman, *о. с.*, p. 139 seq.

²⁾ См. таблицу ставок штатных наследственных налогов — „State and Local Taxation. Second International Conference held at Toronto Ontario, 1908.—Columbus 1909, p. 192.

потребностей для покрытия военных расходов. Налог 1898 г. был построен на принципе прогрессии до 15%, начальная ставка составляла от $\frac{3}{4}\%$ до 5% в зависимости от степени родства. Налог был отменен в 1902 г., дав за время своего существования 9,2 мил. долларов или 3% тех новых налогов и сборов, которые были установлены в связи с войной ¹⁾.

Как и в области других прямых налогов, в первом десятилетии текущего столетия происходит сильная агитация за расширение прав федерального правительства в области законодательства о наследственном налоге. В 1909 году в Конгресс вносится поправка к конституции, предоставляющая Союзу право взимания прямых налогов не по принципу установленного Конституцией 1787 года, а по принципу подоходного обложения. Поправка касается и наследственного налога. Но в 1909 году проект установления федерального наследственного налога не был принят в виду сильнейшего противодействия некоторых штатов, для которых наследственный налог является одним из крупных фискальных источников. Поэтому федеральный наследственный налог был вновь введен лишь во время мировой войны. „Актом в целях увеличения доходов“ от 8 сентября 1916 года введен федеральный прогрессивный наследственный налог с градацией ставок от 1% до 10% ²⁾, повышенных в 1917 году на 50%. После вступления Америки в войну вводится дополнительный наследственный налог в размере от 0,5% до 10%. Таким образом, налог с наследства доходит до 25% с сумм свыше 10 мил. долларов ³⁾.

Но установление федерального наследственного налога не сопровождается отменой штатных налогов и не ведет к установлению равномерности в обложении. Между тем, как было правильно отмечено Г. Коном, задачей федерального наследственного налога, как и в области подоходного обложения и налога с корпораций, является установление равномерного и однообразного обложения на всей территории Союза. Поэтому федеральные прямые налоги не должны иметь фискальной цели и поступления от них могут в значительной степени отчисляться штатам, их задача—внести равномерность в обложение ⁴⁾.

Налог на корпорации. Высказанные выше соображения относительно роли федерального наследственного налога в одинаковой мере приложимы и к налогу с корпораций. Последний, подобно наследственному или поимущественному налогам, представляет чрезвычайное разнообразие в отдельных частях Союза ⁵⁾: в некоторых штатах существует всеобщий

¹⁾ Dewey, p. 466; Seligman, p. 139.

²⁾ Э. Селигман. Очерки по теории обложения. Лен. 1924, стр. 69.

³⁾ Там же, стр. 71.

⁴⁾ G. Cohn, s. 379.

⁵⁾ Подробнее см. Seligman, Essays in taxation (посл. изд. 1923 г.).

единообразный налог с дивидендов, прибыли или капитала, в других штатах действуют разные налоги в отношении различных видов акционерных обществ: железнодорожных компаний, банков, страховых обществ, обществ взаимного кредита и т. п. Основания обложения в различных штатах также весьма различные; могут быть отмечены 13 способов обложения: 1) по ценности имущества (наиболее ранняя форма обложения¹⁾), сохраняющаяся до сих пор во многих штатах; 2) по стоимости имущества (Нью-Джерсей 1873 — 1876 г.г. в отношении ж.-д. обществ, Нью-Йорк для телеграфных компаний и др.); 3) по капиталу *at par* (всеобщий налог с корпораций в Нью-Джерсей, налог с горнозаводских компаний в Массачусетсе, с банков в Пенсильвании); 4) по рыночной ценности капитала (местное обложение большинства штатов, всеобщий налог с корпораций в Нью-Йорке и Массачусетсе); 5) по рыночной ценности капитала и акционерного долга (Пенсильвания, Георгия, Иллинойс); 6) по капиталу и текущему и фундированному долгу (Коннектикут, Калифорния); 7) займы или фундированные долги (Виргиния и Пенсильвания); 8) по размерам операций (размер страхований для страховых обществ в Коннектикуте и Массачусетсе, количество пройденных километров для обществ спальных вагонов в южных штатах, количество аппаратов телефонных компаний в Флориде, Монтане и др. и т. д.); 9) по валовому доходу (для страховых и транспортных обществ); 10) по дивидендам (газовые и электрические общества в Делаваре, Нью-Джерси, Нью-Йорке; прежде банки в Пенсильвании, Огио, Алабаме); 11) по акционерному капиталу, в зависимости от размера дивиденда (Нью-Йорк, прежде Каролина, Пенсильвания); 12) по чистой прибыли (жел.-дорожн. общества в Делаваре, городские жел. дороги в Массачусетсе и Род Айленде, страховые компании и др.); 13) в зависимости от привилегий, предоставленных данной корпорации.

Все эти методы обложения акционерных обществ могут быть объединены в три группы: обложение имущества (№ 1—7 и 11), обложение операций (№ 8) и обложение подоходное (№ 9, 10 и 12)²⁾. Американская практика не дает предпочтения ни одному из указанных способов обложения. Но в своем историческом развитии налог с корпораций обнаруживает следующие тенденции³⁾: 1) обложение имущества некоторых видов предприятий, особенно железнодорожных обществ, производится в особом порядке особыми органами; 2) некоторые

¹⁾ Впервые поимущественный налог с корпораций был установлен в штате Н.-Йорк в 1823 г.

²⁾ Seligman, p. 218-220, ср. Lawson Purdy—State and local taxation. First National Conference held at Columbus, Ohio, 1907—New-York 1908.

³⁾ Seligman, стр. 148.

корпорации (банки, страховые общества и др.) начинают облагаться не по стоимости имущества, а по каким-либо иным внешним признакам, которые, предполагается, достаточно определять их налоговую платежеспособность (напр., железнодорожные общества по длине пути и т. д.); 3) все виды акционерных обществ начинают облагаться на одинаковых основаниях, более или менее сильно разнящихся по отдельным штатам. Что касается техники обложения, то необходимо отметить, что в отношении целого ряда юридических лиц оценка их имущества производится не по местонахождению их имущества соответствующим местным органом, а исчисление объекта обложения и взимание налога производится (напр., в отношении банков) штатными ассессорами, но поступления налога затем распределяются между общинами местожительства акционеров банков.

Таким образом, как и в области других прямых налогов происходит централизация обложения в руках штатов с тем, что они не пользуются самостоятельно всей суммой поступлений, а часть отчисляют местным органам, графствам, муниципалитетам и т. д. Логическим завершением этого процесса являлось превращение налога на корпорации в федеральный налог. Это тем более было необходимо, что развитие торговых сношений, вовлечение всех штатов в национальный товарооборот, развитие междуштатной торговли требовали устранения двойного обложения тех же доходов, имуществ и отраслей торговли, штатом совершения сделки и штатом местонахождения лица или предприятия, эти операции производящего. Такое двойное обложение было неизбежно при автономной юрисдикции штатов в области основных прямых налогов и требовало решительного изменения. Оставляя для дальнейшего изложение возникавших в этой области предложений, укажем, что в конце концов централизационный процесс в отношении обложения юридических лиц привел к установлению в 1909 году (в связи с пересмотром таможенного тарифа) федерального налога на корпорации, которому подлежали все корпорации, созданные с целью извлечения прибыли и доход коих превысил 5000 д. в год. Налог на корпорации просуществовал до 1914 г., когда он был включен в федеральный подоходный налог.

Налог с корпораций 1909 года являлся несомненно подоходным налогом и как таковой встречал те же возражения о своей противуконституционности, которые привели в свое время к отмене федерального общеподоходного налога. Но в то время как введение последнего встречало непреодолимые препятствия, проведение закона о подоходном налоге с корпораций оказалось более легким¹⁾, чему отчасти способствовала

¹⁾ ср. P. Markuse. Die amerikanische Gesellschaftssteuer von 5 August 1909—Finanzarchiv, 1910.

та социальная цель борьбы с трестами, которая на налог возлагалась¹⁾. Все же налог с корпораций встретил целый ряд возражений прежде всего со стороны штатов, терявших значительный фискальный доход: так, напр., на 3-й интернациональной конференции о налогах в 1909 году указывалось то значение, которое налог с корпораций имеет в бюджетах штатов, составляя в штате Мэн—48,88%, Вермон—56,45%, Род Айленд—39,78%, Нью-Гэмпшир—27,21%, Массачусетс—35,09%, а в штате Коннектикут—83,54% доходного бюджета. Федеральный налог, по мнению того же защитника интересов штатов, является вмешательством Союза в дела штата и его налоговую систему, что является противозаконным. Против федерального налога выставляли и социально-экономический мотив, указывая, что он направлен против акционерных обществ и прочих корпоративных образований капитала, ставя в привилегированное положение единичных предпринимателей²⁾.

Сторонники федерального налога, обосновывая его введение финансовой необходимостью, приводили в то же время и интересные теоретические соображения. Так, напр., проф. Parker Willis, высказываясь за федеральный налог, указывал, что в то время как таможенные пошлины, облагающие преимущественно промышленные изделия, и акцизы (с табака, спирта, пива) в процессе переложения падают лишь на некоторые группы населения, налог с корпораций, продающих свои изделия всем классам и группам населения, будет переложен на все население и таким образом все население будет участвовать в федеральных расходах, направленных на удовлетворение общенациональных потребностей³⁾. Любопытно отметить, что позже этот же аргумент будет выставляться в пользу всеобщего подоходного налога в противовес налогу с корпораций: лишь при всеобщем подоходном налоге все население участвует в федеральных расходах⁴⁾.

В связи с налогом на корпорации необходимо указать на один из специальных видов обложения корпораций: мы говорим о банкнотном налоге. В отличие от Германии, где банкнот-

¹⁾ Dewey, p. 486.

²⁾ A. K. Foote. «Power of taxation should be regulated»,—доклад чит. на 3-ей Интернац. Конференции о налогах.—«State and Local Taxation», Third International Conference under the auspices of the National Tax Association. Louisville 1909. Papers and Proceedings—Columbia 1910; за сохранение налога на корпорации у штатов, высказался ранее проф. Raper—«State and Local Taxation. First National Conference, Columbus 1907, Papers and Proceedings»,—N.-York 1908.

³⁾ Parker Willis. The relation of federal to state and local taxation.—«State and Local Taxation. First National Conference, Columbus 1907. Adresses and Proceedings»—New-York 1908.

⁴⁾ W. Glass в заседании 3-й конференции о налогах.—«State and Local Taxation. Third International Conference held at Louisville, Kentucky 1909—Adresses and Proceedings»—Columbus 1910.

ный налог имеет задачей регулирование кредитного рынка в Северо-Американских Соединенных Штатах он имеет почти исключительно фискальное значение; только 10 % налог с банкнот, выпущенных не на основании национального банковского закона, имеет целью некоторое регулирование банкнотного обращения, но главным образом существует для ослабления конкуренции штатных банков национальным резервным банкам. Штаты одно время пробовали установить налог с федеральных банков, но эти попытки не увенчались успехом и были признаны еще в 1819 году антиконституционными. Но со стороны Союза обложение банкнот практиковалось (напр., во время междоусобной войны были обложены банкноты, выпущенные штатами) и практикуется и в настоящее время. Поскольку однако налог взимается с количества выпущенных банкнот и независим от размера капиталов, прибыли, размера банковских операций и т. д., конструкция налога некоторыми финансистами признается нерациональной¹⁾.

Подходный налог. Не менее остро, чем вопросы наследственного налога и обложения корпораций, стоял в Северо-Американских Соединенных Штатах в течение последнего десятилетия XIX и первого десятилетия текущего столетия вопрос о подходном налоге. Возможность установления федерального подходного налога была навсегда исключена той статьей федеральной конституции 1787 года, согласно которой прямые налоги могли взиматься лишь пропорционально населению. Тем самым отпадала возможность введения личного обложения, исключая поголовного налога, так как только в последнем случае распределение налогового контингента между штатами, на которые возложено взимание налога, может быть произведено пропорционально численности населения. Для всякого же иного вида личного обложения такая форма налога является явно непригодной, так как нарушает основной принцип равномерного обложения по всей территории государства. Эти соображения могут быть подкреплены следующим числовым примером²⁾: при поголовном налоге в размере одного доллара, налог составит в северных атлантических штатах 70 центов с 1000 долларов ценности имущества, в Западных Штатах—50 центов, в Южных Центральных Штатах—1 долл. 80 ц. и, наконец, в Южных атлантических штатах—2 долл. 50 центов. Таким образом, тяжесть налога по отношению к ценности имущества изменяется обратно пропорционально изменению благосостояния и платежеспособности штатов. Между тем, основным правилом обло-

¹⁾ Ср. P. Marcuse, Steuern auf Banknoten in den Vereinigten Staaten von America—Finanzarchiv 1910; ср. Laws of the United States concerning Money, Banking and Loans, 1778—1909.—National Monetary Commission, Washington, 1910 и Dewey, o. c. p. 398.

²⁾ Lawson Purdy, Changes in federal taxation—State and Local taxation. Columbus, 1910, p. 236.

жения является то, что налог должен быть равным для всех лиц, находящихся в одинаковых условиях, независимо от их географического расселения ¹⁾.

Если, следовательно, для Союза путь личного обложения был закрыт, то его в более или менее успешной форме практиковали штаты ²⁾. Союз же обращался к подоходному налогу лишь в годы настоящей финансовой нужды, в условиях военной обстановки, когда, обыкновенно, ослабевает противодействие финансовым мероприятиям правительства. Впервые налог был введен во время междоусобной войны, в 1861 г., в размере 3% со всех доходов, превышающих 800 долл., в последующие годы ставки были значительно повышены и была введена некоторая дифференциация их: доходы от 600 до 5000 долларов облагались ставкой в 5%, а все доходы превышающие 5000 долларов—10%; с ослаблением финансовой нужды происходит и ослабление налога: свободный от обложения доход повышается сперва до 1000 долларов, в 1867 г. до 2000 долларов, а в 1872 г. налог отменяется вовсе, дав за время своего существования 347 мил. долларов ³⁾.

Необходимо отметить, что в то время не возникало сомнений в конституционности федерального подоходного налога. Вскоре же по образовании Союза, в 1795 г., Верховный Суд признал при толковании статьи союзной конституции, что прямыми налогами, на которые эта статья распространяется, являются налоги поголовный и поземельный. К этому заключению присоединился Верховный Суд и в 1880 году, разрешая вопрос о конституционности федерального налога 1863 года, отнеся его к категории пошлин ⁴⁾.

В девяностых годах прошлого столетия идея федерального подоходного налога снова возрождается и осуществляется в 1893 г. в связи с пересмотром таможенного тарифа (тариф Вильсона). В то время как подоходный налог эпохи междоусобной войны имел главным образом фискальное значение, теперь на него возлагали социально-политические задачи: борьба с капиталистическими штатами Северо-Востока; поэтому проект подоходного налога поддерживался аграрными штатами, ведущими в то же время агитацию против покровительственных таможенных пошлин для промышленности. „Когда увидят, что каждый уплачивает налог пропорционально своему благосостоянию, говорили защитники налога, тогда исчезнут те опасные революционные течения, которые хотят уничтожить нашу государственность“; налог должен также воспрепятствовать чрезмер-

¹⁾ Ibid., p. 230.

²⁾ J. Jensen. Problems in Public Finance 1924, p. 365 seq. A. Comstock. State taxation of personal incomes, New-York 1921.

³⁾ Dewey, o. c. p. 305.

⁴⁾ Dewey, p. 456; State and Local Taxation, Third Internat. Conference—Columbus 1910, p. 234.

ной концентрации богатства ¹⁾. Закон прошел в Конгрессе 28 августа 1894 года; налог должен был взиматься в течение 5-ти лет, начиная с 1 января 1895 года в размере 2% со всех доходов превышающих 4000 долларов. Вопрос о подоходном налоге был в октябре того же года передан в Верховный Суд (Pollock v. Farmer's Loan and Trust Co., 157, U. S. 429). Верховному Суду надлежало разрешить четыре вопроса: во-первых, не является ли налог на доходы от недвижимости прямым налогом, согласно конституции, и не является ли он в таком случае антиконституционным, как несоразмерный с населением; во-вторых, не является ли налог на доходы от движимости прямым налогом; в-третьих, не нарушает ли он принцип равномерности обложения и в 4-х, конституционен ли налог на доходы от штатных и муниципальных займов. Верховный Суд первоначально как будто колебался в своих выводах. В своем решении от 8 апреля 1895 г. Суд признал, что налог на ренту или доход с земли является прямым налогом и, поскольку не распределен пропорционально населению, противоречит конституции; но обложение доходов от других источников, как-то торговли или в форме доходов от денежных операций было признано не нарушающим конституции. Вопрос был поставлен на вторичное слушание и решением от 20 мая (158, U. S. 601), Суд признал налог не конституционным по всем четырем пунктам ²⁾. Оживленная дискуссия вокруг налога после решения Суда превратилась в академическую полемику сторонников и противников подоходного налога вообще, но неоднократно возникали и конкретные предложения. Но необходимой предпосылкой установления федерального подоходного налога являлось изменение соотв. ст. Союзной конституции. Необходимость реформы усиливалась под влиянием развития международных сношений, увеличения числа случаев извлечения лицом проживающим в одном штате доходов от операции или имущества в другом штате. Это обстоятельство—необходимость устранения двойного обложения, внесения равномерности в обложение и установления большего единообразия в системах подоходного обложения, взимавшегося каждым штатом на основании собственных законов—обстоятельство, сыгравшее, как мы видели, немаловажную роль в установлении федерального налога с корпораций, имело значительное влияние и на введение федерального общеподоходного налога. Необходимость введения подоходного налога диктовалась и фискальными соображениями: его поступления могли заменить убытки фиска от некоторого ослабления протекционизма, намечавшегося в 1909 году (тариф Эндервуда), когда особенно усилилась

¹⁾ G. Cohn. Die Einkommensteuer in den Vereinigten Staaten von America—в сб. ст. «Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches und über Verwandtes», Stuttgart 1913, p. 337.

²⁾ Dewey, p. 457—458.

агитация за федеральный подоходный налог. (Если мы вспомним, что к 1909 году относится введение федерального налога с корпораций, то связь между прямыми налогами и таможенной политикой представится довольно ясной). Еще в 1900 году президент Рузвельт высказывал надежду на установление в Соединенных Штатах подоходного налога и что будет найдена такая его форма, которая будет признана законной и Верховным Судом. В 1908 году требование федерального подоходного налога выставила в своей избирательной программе демократическая партия ¹⁾. На национальных конференциях, организовывавшихся национальной Ассоциацией о налогах, отчеты которых нами неоднократно цитировались, вопрос о подоходном налоге обсуждался почти ежегодно, при чем высказывавшиеся взгляды были обыкновенно весьма различны. Против федерального подоходного налога приводилось то соображение, что оно повлечет потери для штатов, поскольку же за штатами будет сохранен самостоятельный налог, это повлечет параллельное обложение со всеми его не выгодными последствиями ²⁾, столь ясно обнаружившимися, как мы увидим дальше, в Германии. Но федеральный подоходный налог, взамен самостоятельных штатных налогов, необходим для внесения большей равномерности ³⁾, а также и как средство борьбы с уклонением от налога, поскольку федеральные органы могут более полно охватить доходы плательщика, нежели штатные органы ⁴⁾. Таким образом, федеральный подоходный налог должен иметь не столько фискальное значение, сколько финансово-техническое; поэтому союз должен взимать налог, но затем поступления от налога, по крайней мере большую часть их, возвращать штатам в форме отчислений ⁵⁾; можно ограничиться предоставлением союзу права подоходного обложения, но это право он может и не применять, впредь до появления особо настоятельной необходимости ⁶⁾. Введение федерального подоходного налога оправдывается и тем, что при нем все платежеспособное население будет участвовать в расходах федерального правительства, в противоположность налогу на корпорации, облагающего лишь некоторые группы населения ⁷⁾. Таким образом, голоса как теоретиков, так и практических деятелей разделились, но большинство склонялось к необходимости федерального законодательства в области подоходного обложения с тем, чтобы поступления,

¹⁾ G. Cohn, *о. с.*, s. 340.

²⁾ Доклад Parker Willis — на 1-й конференции в 1907 г.

³⁾ Lawson Purdy — на 3-й конференции в 1909 г.

⁴⁾ Parker Willis, *цит. доклад*, с. 204.

⁵⁾ Prof. Raper — на 3-й конференции, стр. 245 отчета; Gustav Cohn, *о. с.*, s. 349.

⁶⁾ Prof. Patterson — на 3-й конференции, стр. 246 отчета.

⁷⁾ W. Glass — там же.

может быть, и не шли в пользу союза, а в той или иной форме возвращались штатам и далее общинам.

В 1909 году в Конгресс было внесено несколько предложений, касающихся подоходного налога. Сенатор Bailey из Техаса внес предложение ввести 3%-ный налог с доходов, превышающих 5000 долларов, сенатор Cummins из Иовы предложил прогрессивную шкалу обложения от 2 до 6%, начинающуюся при доходе в 5000 дол. и достигающую максимума при доходе в 100.000 долларов. За поправку к конституции, предоставляющую союзу право взимать прямые налоги непропорционально численности населения отдельных штатов, высказался в своем послании Конгрессу и президент Тафт (16 июня 1909 года) ¹⁾. В июле того же года Конгрессом была принята поправка к Конституции, которая гласит (статья XVI): „Конгресс будет иметь право налагать и собирать налоги с доходов из любого источника без распределения между отдельными штатами и безотносительно к какой-либо переписи или исчислению населения“.

Принятием дополнительной статьи к Конституции окончилась долголетняя борьба за введение федерального подоходного налога. Соответствующий закон был принят Конгрессом в 1913 г. одновременно с новым таможенным тарифом. Этим подчеркивалось то, что подоходный налог вводится взамен понижения таможенных доходов от ослабления протекционизма и расширения списка товаров, допущенных к свободному ввозу. Налог прогрессивный, с высоким экзистенциальным минимумом; во время войны ставки налога были значительно повышены. Если в первые годы своего применения подоходный налог давал весьма слабые результаты ²⁾, то во время войны, благодаря улучшению техники взимания, повышению ставок, укреплению налоговой дисциплины, подоходный налог давал уже колоссальные суммы, составляя в 1918—19 годах свыше 2,5 миллиардов долларов, или около 70% всех внутренних доходов Соединенных Штатов ³⁾.

3. ТАМОЖЕННАЯ ПОЛИТИКА И ТАМОЖЕННЫЙ ДОХОД.

Выше мы неоднократно отмечали фискальный характер американского протекционизма.

¹⁾ Gustav Cohn, s. 340—341.

²⁾ Это вызывалось неподготовленностью аппарата, новизной обложения для населения (незнакомство с декларациями и др.), уклонением от налога. См. ст. Les premiers résultats de l'application de l'impôt fédéral aux Etats-Unis — Revue de Science et de législation financières, Avril-juin 1915.

³⁾ Edw. Seligman Le coût de guerre et la manière dont on y a pourvu — Rev. de Science et de législation financières, Oct.—Déc. 1919; его же Essays in taxation, изд. 1923 г. и русский перевод Э. Селигман. Очерки по теории обложения. Л., 1924, гл. II. Об изменениях, внесенных в структуру подоходного налога во время войны см. Селигман, ук. соч. стр. 76 и след.

Как известно, отличительной чертой американской таможенной политики является ее ярко выраженный протекционизм, переходивший не раз в запретительную систему для ввоза европейских товаров. Своим протекционизмом Соединенные Штаты стремились прежде всего способствовать развитию туземной промышленности, обеспечить ее, особенно в период своего возникновения и известной дороговизны изделий, от конкуренции более дешевых иностранных товаров ¹⁾. Но, поскольку, согласно федеральной конституции, Союз должен был базироваться при все возрастающих расходах, главным образом, на таможенных доходах, то высокие таможенные пошлины должны были обеспечить Союзу поступление необходимых финансовых средств. Конечно, главенствующую роль при установлении таможенных тарифов играли интересы промышленности, требования промышленников о таможенном покровительстве. Нельзя однако отрицать и связывавшихся с этим фискальных соображений ²⁾. Уже одни цифры доли таможенных доходов в общей сумме союзных доходов показывают, что казначейство не могло не уделять самого серьезного внимания состоянию и развитию таможенных поступлений.

	Все доходы		Доход от таможен. пошлин.
	Милл. долл.	Милл. долл.	% %
1850 г.	43.6	39.7	91.1
1855 »	65.4	53.0	81.0
1860 »	56.1	53.2	95.0
1865 »	296.6	84.9	28.6
1870 »	396.0	194.5	49.2
1875 »	284.0	157.2	55.3
1880 »	333.5	186.5	55.9
1885 »	323.7	181.5	56.1
1890 »	403.1	229.7	57.0
1895 »	313.4	152.2	48.5
1900 »	567.2	233.2	41.1
1905 »	544.6	261.8	48.1
1910 »	675.5	333.7	49.4
1915 »	697.9	209.8	30.1

Из приведенных цифр видно, что в течении всей второй половины XIX столетия таможенные доходы составили около половины всех доходных поступлений Союза, понижаясь лишь в те годы, когда в силу финансовой необходимости правительство обращалось к чрезвычайным доходным источникам в форме займов или единовременных налогов (напр., во время гражданской войны 1861—65 г. или во время войны с Испанией в 1898—1900 годах).

Но мы имеем из истории американской таможенной политики и прямые указания на то, как положение казначейства

¹⁾ ср. Taussig. The Tariff history of the United States, N. York.

²⁾ См. подр. T. W. Page. Making the tariff in the United States, New-York, 1924.

и государственные потребности влияли на изменения таможенных тарифов.

С началом междоусобной войны в финансовую систему Союза были внесены весьма существенные изменения, направленные к увеличению доходов для покрытия увеличившихся расходов. Такие же фискальные задачи были возложены и на таможенный тариф. „Таможенный доход, являвшийся издавна почти единственным источником федеральных доходов, был усилен введением ряда чрезвычайных внутренних сборов и был сам призван к увеличению государственных доходов“¹⁾. В течение 1861—65 г.г. почти каждая сессия Конгресса производила повышение таможенных ставок, при параллельном расширении числа предметов, подлежащих внутренним сборам (акцизам).

К концу 60-х годов военный кризис был в значительной мере изжит. В области финансовой политики оздоровление выразилось в постепенной отмене чрезвычайных военных налогов. Можно было предполагать, что и таможенный тариф 1862 г., призванный покрывать военные издержки, будет с исчезновением породивших его условий понижен. Такие проекты действительно возникали и в некотором отношении были осуществлены (понижение пошлины на чугун в 1880 г.). В 1872 г. в связи с крупными бюджетными излишками последних лет, в Конгресс был представлен Комитетом Путей и Средств проект нового таможенного тарифа, значительно понизившего ряд ставок. В том же году было произведено общее понижение ставок на 10%, однако, в 1875 г. после кризиса 1873 г., повлекшего значительное понижение импорта, а, следовательно, и таможенного дохода, тариф был снова увеличен на те же 10%. Несмотря на отпадение фискальной необходимости весьма высокого тарифа 1862 г., заинтересованные промышленные круги добились сохранения высоких пошлин уже по экономическим соображениям, требуя протекционизма для американской промышленности²⁾.

С 1879 г. в союзном бюджете снова появляется значительный бюджетный излишек, вновь выдвигающий идею пересмотра таможенного тарифа, но протекционистские течения были настолько сильны, что хотя тариф 1883 года и производит понижение ставок по некоторым импортным товарам, все же по другим статьям происходит значительное повышение ставок. Здесь начинает проявляться тенденция облегчения ввоза сырья и затруднения ввоза готовых изделий³⁾.

Таможенная политика 90-х годов также в известной мере определяется фискальными соображениями. Особенно ярко это

¹⁾ Taussig, p. 155.

²⁾ Taussig, p. 182 seq.

³⁾ Ibid, p. 230 seq.

сказалось в вопросе о пошлине на сахар. Главнейшим доводом в пользу пошлины, введенной в 1894 году, было то соображение, что она обеспечит определенный и крупный государственный доход ¹⁾.

Те же соображения легли в основу пересмотра таможенного тарифа в 1897 году: поводом к пересмотру тарифа явился дефицит федерального бюджета в течение 1893-97 г.г. — одно из последствий кризиса 1893 года ²⁾. Поэтому на тариф 1897 г. было возложено две задачи: покровительствовать туземной промышленности и вместе с тем, дать казначейству необходимый доход ³⁾.

Все предшествующее положение подкрепляет правильность того положения, что в Соединенных Штатах, как и в других государствах, на протяжении истории ее таможенной системы постоянно обнаруживается связь задачи покровительства промышленности с задачей обеспечения дохода фиску ⁴⁾. „Зависимость таможенного тарифного законодательства от состояния государственных финансов было, несомненно одной из наиболее постоянных в течение всей нашей истории. В 1842 г. пустые сундуки казначейства породили высоко протекционистский тариф. В 1857 г. избытки доходов повлекли понижение пошлин. В 1861 г. был принят тариф Морриля, имевший отчасти целью покрыть дефицит. Во время войны нужда в средствах привела к тарифу 1864 года. Произведенное в 1872 г. 10%-ное понижение ставок было в значительной степени вызвано бюджетными излишками; отмена скидки в 1875 г. объясняется понижением федеральных доходов. Только протекционистские тарифы 1824 и 1828 г.г. и так наз. Акт о доходах 1846 г. были сравнительно мало обусловлены состоянием государственного доходного бюджета. Со времени гражданской войны обыкновенно финансовое положение давало повод к пересмотру таможенных тарифов; это правильно как в отношении тарифа 1883 г., так и в отношении законов 1890 и 1897 г.г.“ ⁵⁾.

„В настоящее время зависимость тарифа от состояния федеральных доходов значительно ослабела, так как таможенные доходы играют теперь гораздо меньшую роль в федеральных финансах и их место занято ныне федеральными прямыми налогами, в первую очередь подоходным налогом“ ⁶⁾.

¹⁾ Ibid, p. 305. Это фискальное соображение является одним из сильных доводов в пользу дальнейшего сохранения пошлины на сахар, ср. P. Wright Sugar in relation to the tariff. New-York 1924, p. 235.

²⁾ Ibid, p. 324-325.

³⁾ Ibid, p. 354.

⁴⁾ Ibid, а так же Page, стр. 68—69 и др.

⁵⁾ Ibid, p. 230-231.

⁶⁾ Ibid, p. 450.

4. ВОЕННЫЕ ФИНАНСЫ С.-А. С. Ш.

Таким образом, к началу империалистической войны 1914 г. С.-А. С. Штаты имели уже довольно широко развитую систему союзных финансов и союзных налогов. Таможенные доходы, игравшие в XIX в. исключительно крупную роль в доходном бюджете Союза, уступили в значительной степени свое значение так называемым „внутренним доходам“, среди которых первое место стало приобретать федеральное прямое обложение.

Война вызвала колоссальный рост расходов, на покрытие которых все как воевавшие, так и сохранявшие нейтралитет страны должны были изыскивать экстраординарные доходные источники. Покрытие расходов шло тремя путями: или форсированием поступлений уже используемых источников, или установлением новых источников государственных доходов и за счет развития государственного кредита, или наконец, за счет эмиссии бумажных денег. С.-А. С. Штаты для покрытия военных издержек прибегали к первым двум из указанных способов финансирования войны. Мы не будем здесь останавливаться на истории развития государственных кредитных операций, а сосредоточим внимание на тех новых источниках доходов, к которым обращалось союзное правительство. В отношении политики займов необходимо лишь указать, что, подобно другим странам, привлечение капиталов в государственные облигации происходило в значительной степени путем предоставления держателям займов каких-либо преимуществ и всякого рода приманок. Соединенные Штаты использовали в этом отношении освобождение гос. военных займов от всякого рода федеральных и штатных налогов и сборов ¹⁾. По подсчетам секретаря казначейства А. Мелона, общая ценность всех освобожденных от налогов облигаций достигает (к началу 1924 г.) колоссальной цифры в 18 миллиардов долларов ²⁾. Таким образом, весьма крупная доля доходов крупнейших капиталистов свободна от всякого обложения. Поэтому правильно стремление правительства в лице А. Меллона (1924—25 г.) тем или иным способом искоренить эту ненормальность в финансовой системе Соединенных Штатов.

Вопрос о способах финансирования войны служил одно время темой оживленной дискуссии двух противоположных лагерей: сторонников покрытия военных издержек исключительно налогами (меморандум штата Миннесота) и сторонников покрытия их полностью займами. Обе теории, по справедливому замечанию Селигмана, были опасными и притом неосу-

¹⁾ Против такой политики—напр. «Les finances de guerre aux Etats-Unis».—«Revue de Science et de législation financières», 1917, p. 174.

²⁾ А. Mellon. Taxation; The peoples business, 1924; ср. Blakey в American Economic Review, Sept. 1924.

ществимыми. Президент настаивал на том, чтобы оба способа финансирования войны участвовали в равной степени. Действительность показала, что и такое требование является неосуществимым¹⁾. Ниже мы приведем результаты тех чрезвычайных мероприятий, которые проводились во время войны с целью увеличения фискальных доходов, но прежде мы должны познакомиться с самими мероприятиями.

В течение последних пяти предвоенных лет в финансовой политике Соединенных Штатов ярко нитью проходит стремление перенести часть налогового бремени на плечи имущих слоев населения. Этот процесс начинается в 1909 г. введением налога с корпораций, в 1913 г. вводится подоходный налог, установление которого поддерживается в Конгрессе сторонниками подоходного обложения из социально-политических соображений²⁾. Этот же процесс происходит и во время войны, находя подкрепление со стороны как теоретиков, так и политиков.

Военное финансовое законодательство Северо-Американских Штатов начинается с закона о чрезвычайных доходах (Emergency Revenue Act) от 22 октября 1914 г., производившим повышение налога на пиво, расширение числа объектов гербового сбора, устанавливавшим специальные налоги на банкиров, маклеров, табачных торговцев, железнодорожные билеты, телеграфные и телефонные сообщения и др. Рост благосостояния страны и более полное развитие подоходного налога повлекли сильное увеличение союзных доходов. Несмотря на это, ввиду угрожающего политического положения, в 1916 году Конгресс принимает „Акт в целях увеличения доходов“, сводящийся в главной своей части к усилению действующего обложения путем повышения налоговых ставок главным образом прямых налогов, особенно подоходного и наследственного. Годы войны, хотя Соединенные Штаты и не принимали в них еще непосредственного участия, обнаружили новый, чрезвычайно эффективный доходный источник в виде налога на сверхприбыль, ту прибыль, которая превышает среднюю довоенную прибыль и которая вызывается преимущественно военной обстановкой. Начало обложения сверхприбыли Соединенные Штаты кладут тем же законом 8 сентября 1916 года, устанавливая специальный налог (дополнительный к подоходному) с прибылей военнопromышленников, облагая всю сумму прибыли, превышающую 8%. Вместе с тем вводится ряд специальных сборов, а также происходит повышение некоторых акцизов. Этот закон 1916 года явился возвратом к определившимся принципам обложения

¹⁾ Селигман. Очерки по теории обложения, стр. 43; Les finances de guerre aux Etats-Unis (Rev. de Science et de législ. financ. 1917).

²⁾ E. L. Bogart. Impôts récents sur la richesse aux Etats-Unis.— Revue de Science et de législation financières, 1917, p. 151 et ss.

имущих, которые были временно оставлены в законе 1914 года (Богарт).

В обоснование закона в Конгрессе приводится целый ряд социальных соображений: налог должен нести тот класс, которому выгодна война и который ее в известной мере вызвал (депутат Bailey из Пенсильвании), каждый класс должен участвовать в общих расходах в меру своей платежеспособности (депутат Crisp из Джорджии). Депутат из Колорадо подчеркивает, что ни один цент из той крупной суммы доходов в 225 мил. дол., которую ожидали получить от новых финансовых мероприятий, не будет получен от обложения предметов первой необходимости.

К сторонникам налогов на имущих должен быть отнесен и проф. Селигман, который в 1917 г., уже после вступления Соед. Штатов в мировую войну, анализируя возможные источники союзных доходов, высказывается против усиления налогов на предметы первой необходимости.

В начале 1917 г. издается новый закон—„Закон об увеличении доходов для покрытия затрат на армию и флот, для расширения укреплений и иных целей“, в котором новым источникам доходов придается таким образом целевое назначение. В центре закона стоит налог на военные сверхприбыли (взимаемый с прибылей, превышающих 8% и при том лишь с юридических лиц), кроме того закон производит повышение наследственного налога на 50%.

В конце того же года был издан новый финансовый закон (3 октября 1917 г.)—„Акт о покрытии военных и иных расходов“, вводящий новые налоги с одновременной отменой налога на сверхприбыль. По новому закону в центр налоговой системы союза ставятся подоходный налог и налог на сверхприбыли, а также вводятся новые ставки для акцизов: устанавливаются высокие дополнительные сборы со спирта и табачных изделий, вводится налог с железнодорожных билетов, с страховых полисов, с телеграфных, телефонных и радиотелеграфных депеш, глава о военных акцизах вводит обложение автомобилей, музыкальных инструментов, драгоценностей, кинофильм, принадлежностей спорта и др. предметов не первой необходимости и роскоши, следующая глава закона трактует налоги с увеселений и членских взносов общественных и спортивных клубов, „военный гербовый сбор“ значительно расширяет число объектов гербового сбора, налог с наследств снова повышается, так же как и почтовые таксы.

С социальной точки зрения новый закон, говоря словами Э. Селигмана, „отличается применением демократических принципов в размерах, до сих пор невиданных в финансовой истории: обложить сильнее богатство и потребление предметов роскоши, чем расходы народных масс, это значит заметно подвинуться вперед в осуществлении принципа платежеспособ-

ности. Результат такого прогресса будет несомненно прочный, и мы спокойно можем ожидать в будущем, после войны, укрепления этого принципа". В самом деле, военные налоги (по закону 1918 года) в значительнейшей своей части, как показывает нижеприводимая таблица (таблица взята у Селигмана), падают на богатство ¹⁾.

Распределение военных налогов (в мил. долл.).

На богатство:

Доходы	851 мил. долл.
Сверхприбыль	1,000 "
Наследства	5 "

И т о г о 1,856 мил. долл. или 74%.

На роскошь и бесполезное потребление:

Напитки	269,4 мил. долл.
Акцизы	58,7 "

И т о г о 328,1 мил. долл. или 13%.

На обмен:

Транспорт	157,3 мил. долл.
Телеграф и пр.	7 "
Гербовые сборы	29 "
Почта	76 "

И т о г о 269,3 мил. долл.

325,5 м. долл.
или 13%.

Членские взносы в клубах	51,1 мил. долл.
Страхование "	5 "

И т о г о 56,1 мил. долл.

К тем же выводам приводит и изучение законодательства об отдельных прямых налогах: так, в области подоходного обложения в 1918 году максимальная ставка налога достигла 67%, наследственный налог достиг средней ставки в 25% и т. д. Ригоризм „налоговиков“ доходил до требования полной конфискации дохода, превышающего определенную сумму. Таким образом, с социальной точки зрения финансовые мероприятия вели к переложению главной тяжести обложения на имущие классы населения. Совершенно иной вопрос, которого мы здесь не можем совершенно касаться, достигло ли законодательство поставленной цели и не могли ли капиталисты перебросить если не все, то большую часть налогов на плечи социально более слабых классов населения; для нас не подлежит сомнению, что военнопromышленники и экспортеры могли перебросить, при большом спросе и приобретении ими полумонопольного положения, значительную долю налогов на заказчиков (потребителей).

¹⁾ Классификация Селигмана встречает ряд существенных возражений но все же правильно рисует тенденцию финансового законодательства.

С фискальной точки зрения закон 1918 г. был весьма успешен, значительно увеличив доходы Союза. Во внутреннем строении доходного бюджета федерации произошла, естественно, глубокая перегруппировка и на долю прямых налогов в течение военных годов приходилось до $\frac{3}{4}$ всех внутренних доходов¹⁾.

	1918 г.	1919 г.
Налоги (подходный, наследственный, на сверхприбыли и др.) . . .	2.924 м. долл. 79,1%.	2.707 мил. долл. 70,5%.
Акцизы (на спирт, пиво, табак, легкие напитки, спец. „акцизы“) . . .	641 м. долл. 17,3%.	774 мил. долл. 20,2%.
Сборы (гербовые, с транспорта, страхования, увеселений и пр.) . . .	130 м. долл. 3,6%	359 мил. долл. 9,3%.
Всего	3.695 м. долл. 100%.	3.840 мил. долл. 100%.

Каково же было значение военных налогов в деле покрытия военных издержек? Нижеследующая таблица показывает, что доля расходов, покрываемых военными налогами не превышала одной трети расходов (за вычетом ссуд союзникам процентное отношение сильно увеличивается); после вступления Соединенных Штатов в войну положение ухудшается (военные налоги начинают покрывать лишь $\frac{1}{4}$ расходов, а все налоги меньше 30%), а в 1919 году, несмотря на принятые энергичные меры увеличения налоговых доходов, процент покрытия расходов налогами понижается еще более.

	1917.	1918.	1919.	1917—1919.
	В милл. долларов.			
Всего расходов	3.046	21.813	35.130	59.989
Военные расходы	1.361	13.079	18.254	32.694
Ссуды союзникам	885	4.738	3.793	9.416
Военные расходы без ссуд союзникам	476	8.341	14.461	23.278
Доходы (без займов)	1.455	4.795	5.020	11.270
Поступления от налогов	1.035	3.879	4.023	8.937
Поступления от военных налогов	409	3.253	3.397	7.059
	В процентах.			
Отношение доходов (без займов) к общей сумме расходов	60,4	33,8	26,0	31,16
Отношение налогов к общей сумме расходов	42,9	27,4	20,83	24,91
Отношение военных налогов к расходам на войну	30,0	24,8	18,61	21,59
Отношение воен. налогов к воен. расх. (без ссуд союзникам)	85,7	39,0	23,62	30,32

¹⁾ В предыдущем изложении мы не касались таможенной политики С.-А. С. Штатов во время войны. Совершенно ясно, что война повлекла сокращение таможенных поступлений, которое не было покрыто увеличением ряда таможенных ставок.

5. ПОСЛЕВОЕННЫЕ ФИНАНСЫ ШТАТОВ.

С окончанием войны перед С.-А. С. Штатами в области финансовой политики стояло две задачи: сокращение расходов, достигших в среднем колоссальной суммы в 5 и более миллиардов долларов в год, и погашение государственного долга, возросшего за время войны с 1338 мил. долл. в 1913—14 г. до 23.407 мил. долл. в марте 1922 г. или с 13 долл. на душу населения до 215 долларов ¹⁾.

Производительные силы Соединенных Штатов получили во время войны новое сильное развитие: продукция промышленности увеличилась, возрос торговый тоннаж и т. д., одно время начали говорить, что мировой центр переместился из Лондона в Нью-Йорк. Но несоответствие роста промышленности с потребительскими возможностями, особенно благодаря сильному понижению платежеспособности европейских стран и стран Дальнего Востока (падение после войны ценности серебра) вызвали в 1920 г. жесточайший промышленный кризис. С.-А. С. Штаты, в отличие от других затронутых кризисом стран, в конце 1921 г. его уже преодолели и в настоящее время в них обнаруживается повышательная волна народно-хозяйственной конъюнктуры. Но наличие кризиса усилило стремление к облегчению налогового бремени, падающего на имущие слои населения, так как считали, что понижение налогов могло бы явиться одним из целебных средств; особенно сильны были нападки на военный налог с прибылей (необходимо подчеркнуть, что американский налог есть не налог с военных прибылей—*excess war-profits*, а налог на сверхприбыли военного времени—*war excess-profits*, являясь таким образом налогом на высокие прибыли вообще ²⁾).

Та налоговая система которая установилась в Соединенных Штатах в результате финансового законодательства 1914—1919 годов, вскоре же после войны встретила жестокую критику не только со стороны заинтересованных слоев населения, но и со стороны теоретиков финансовой науки. Налог на чрезвычайные прибыли явился, по словам Селигмана, столь несовершенной и неравномерной формой обложения, что потребовал пересмотра и отмены тотчас по окончании войны ³⁾; высокое обложение капитала имело даже и невыгодное народно-хозяйственное значение, задержав новые помещения капиталов в производственные и торговые предприятия, а потому финансовая система явилась одной из причин, усиливших послевоенный финансовый и торгово-промышленный кризис ⁴⁾. Нельзя, однако, делать отсюда выводы о замене налогов на капитал

¹⁾ Твердохлебов. Новейшие финансовые проблемы, стр. 132.

²⁾ Селигман. Очерки по теории обложения, стр. 86.

³⁾ Там же, стр. 112.

⁴⁾ Там же, стр. 118.

и доход налогами на потребление, падающими на широкие массы населения. Здесь должен быть найден компромисс, при котором капитал не уплачивал бы налогов в тех размерах, которые затрудняют дальнейшее его накопление и помещение в производственные предприятия, т. е. налоги не должны достигать тех норм, которые задерживают дальнейшее развитие производительных сил¹⁾. Такова официальная налоговая программа американского правительства.

Эту точку зрения развивает и Селигман. „Ближайший пересмотр податной системы, говорит он, будет следовать в общем той же самой схеме (что и акт 1921 г., который в равной степени понизил как налоги на потребление, так и имущественные и подоходный налоги—*П. М.*); ибо, по мере сокращения нашей потребности в доходах, необходимо отменять некоторые налоги на расходы, продолжая понижение в то же время налогов на богатство. Когда через несколько лет наступит нормальное положение, в нашем распоряжении будет достаточно времени для того, чтобы свести наши налоги на потребление к таможенным пошлинам и небольшим крупным сборам, как-то: акцизам на табак, алкоголь и нефть, а остальную сумму необходимых доходов извлекать путем налогов на богатство и промыслы, которые не должны быть так высоки, чтобы оказывать слишком угнетающее влияние²⁾. К невыгодной стороне высоких прямых налогов относится, кроме их понижающего влияния на помещения капиталов и сбережения, усиление стремления избежать налогов путем сокрытия доходов или имущества, подачи неправильных сведений и др. явления понижения налоговой дисциплины, развитие которой как раз необходимо в Соединенных Штатах в виду новизны федерального прямого обложения.

Как сказано, основной задачей американской финансовой политики явилось погашение военной задолженности. С этой целью в 1918 г. возникает, как и в некоторых других странах, проект единовременного поимущественного налога (налога на капитал), поступления которого благодаря весьма высоким ставкам позволили бы сильно сократить размер долга. Выделенный американской экономической ассоциацией специальный комитет для изучения вопроса о налоге на капитал 1) для финансирования войны, а после ее окончания 2) для ликвидации финансовых последствий войны, высказался в результате своих работ против такого налога, приведя против него ряд соображений, имеющих почвой характерные условия американской обстановки и американского государственного строя³⁾.

¹⁾ См. ст. A. Mellon в *Economic World*, 9. 8. 1924.

²⁾ Селигман, указ. соч., стр. 119.

³⁾ Report of the Committee on War Finance of the American Economic Association подробное изложение дано Жезом в *Revue de science et de législation financières*, 1919.

Налог на капитал, который явился бы в значительной своей части налогом на недвижимость, встречает серьезные возражения прежде всего со стороны федерального финансового права. Как известно, Конституция разрешает Союзу взимать прямые налоги лишь путем установления штатного контингента пропорционально численности населения; дополнительная статья к Конституции, предоставившая Союзу право подоходного обложения, появилась в результате долголетней и ожесточенной борьбы; всякое изменение Конституции вещь очень сложная, затрагивающая колоссальное количество различных интересов, поэтому нельзя надеяться на скорое проведение соответствующих проектов законодательным путем, тем более, что вопрос идет о поимущественном обложении, являющимся оплотом налоговой системы штатов и потому весьма ревниво ими оберегаемым. Поэтому налог на капитал явился бы нарушением установившихся финансовых взаимоотношений Союза с штатами и встретил бы наверно столь сильную оппозицию, которая грозила бы провалом проекта. Кроме конституционных возражений, проект налога на капитал встретил со стороны Комитета и ряд возражений политико-экономического характера: налог повлек бы застой в производстве и торговле, понизил бы поступления по другим налогам, был бы в известной части амортизирован и т. д. По всем этим соображениям Комитет высказался против налога на капитал, это мнение по всей видимости разделялось и общественным мнением и политическими деятелями Соединенных Штатов. Вильсон в бытность свою президентом в послании к Конгрессу в 1919 году указывал не на налог с капитала, как могущий иметь крупное значение для ликвидации финансовых последствий войны, а на налог с наследств: согласованный с законодательством отдельных штатов, наследственный налог должен, по его мнению, явиться непременной составной частью финансовой системы Союза ¹⁾.

Внутренние силы народного хозяйства С.-А. С. Штатов позволили им преодолеть жестокий послевоенный кризис, а в области финансов и, в частности, налогов дали возможность провести финансовую программу правительства, направленную на резкое повышение обыкновенных доходов путем поднятия ставок до весьма высокого уровня, достигающего 60 и более процентов дохода (подоходный налог, налог на сверхприбыль). Увеличение доходных поступлений и проведение экономии в расходном бюджете позволили начать погашение государственного военного долга и поставить вопрос о пересмотре налоговой системы в сторону некоторого ослабления налогового пресса. Наибольшие возражения встречал все время, как уже указывалось выше, налог на сверхприбыль.

¹⁾ Ср. Селитман. Очерки по теории обложения, стр. 124 и сл.

В 1921 году, когда правительство внесло в Конгресс проект финансового закона, понижающего целый ряд налоговых ставок, представители капитала немедленно выступили за отмену налога на сверхприбыль, предлагая заменить его или повышением ставки налога на корпорации, или установлением налога на оборот в 3% со всех продаж. Большинство высказалось однако за замену налога на сверхприбыль повышением налога с корпораций с 10% до 12 $\frac{1}{2}$ %, исходя из колоссальных прибылей компаний. Это последнее обстоятельство заставляло некоторых членов Конгресса поддерживать сохранение налога на сверхприбыль, хотя он отвергался не только республиканцами, финансировавшимися капиталистами, но и теоретиками, указывавшими, что налог на сверхприбыль за тормозил помещение капиталов в предприятия, увеличил расходы на рекламу, ремонт и высокие жалования и поощрил разводнение капиталов ¹⁾.

Одновременно был понижен подоходный налог и максимум его установлен в 50% (правительственный проект предполагал максимальную ставку в 40%), был отменен железнодорожный налог, наследственный же налог, несмотря на то, что в Сенате большинство высказалось за его удвоение, остался без изменений до финансового закона 1924 г., значительно повысившего ставки налога с наследственной массы.

Следовательно, Акт 1921 года значительно понизил долю прямых налогов в доходных поступлениях Союза, но и после этого понижения они сохранили преобладающее значение, как это видно из следующих цифр (в милл. долл. ²⁾):

Г о д ы.	Подоходн. налог и налог на сверхприбыль.	Налог с наследств.	Таможенные сборы.	Обл. табака, спирта и пр. напитков.	Транспортный налог.	Всего.
1913	35	—	319	307	—	724
1920	4.050	104	324	755	289	6.695
1921	3.310	154	308	620	302	5.625
1922	2.185	150	275	534	162	3.968
1923	1.790	150	330	498	27	3.345

Таким образом, в 1921 г. было проведено первое сокращение налогового бремени; полностью реформа должна была

¹⁾ Селигман, ук. сочинение.

²⁾ Об акте 1921 г. см. Твердохлеб в—Новейшие финансовые проблемы, стр. 45, 159 и сл.

сказаться в 1926 г., а понижение налогов должно было составить от 1.200 до 1.500 мил. долларов. Параллельно с понижением налогового бремени происходило погашение государственного, долга составившее за 1921—1924 г. около 2,5 миллиарда долларов или около 800 мил. долларов в год.

Крупные бюджетные излишки последующих годов позволили в 1924 году поставить вновь вопрос о понижении налогов. Здесь, конечно, решающее влияние имело также улучшение общеэкономического положения Северо-Американских Соединенных Штатов, начавшаяся повышательная волна общеэкономической конъюнктуры. Некоторое влияние на финансовую политику правительства оказала бесспорно и та критика, которой была со стороны ученых специалистов подвергнута действующая финансовая, и, в частности, налоговая система Союза.

В своем послании Конгрессу при представлении проекта бюджета 1924—1925 г. Кулидж, констатируя крупный бюджетный излишек в последних послевоенных бюджетах, наметил пути финансовой реформы.

	1923 г.	1924 г.	1925 г.
Доходы	4.007.135.480	3.894.677.712	3.693.762.078
Расходы	3.697.478.020	3.565.038.088	3.298.080.444
Превышение доходов над расходами	309.657.460	329.639.624	395.681.634

„Американский народ доказал свое терпение и патриотизм в течение трех лет, когда на нем лежало огромное бремя (налогов и гос. долга). Менее чем в 7 лет государственные расходы составили около 40 миллиардов долл., из которых около половины, точнее 18 мд. долл., было покрыто обыкновенными доходами. Нация, которая столь успешно выполнила свои обязательства перед государством, заслуживает облегчения этого бремени в возможно более краткий срок и в возможно более крупной сумме“. Под этим идеалистическим покровом несомненно скрывается настояние имущих слоев населения, выразителем которых явился в своей критике федеральной военной налоговой системы проф. Селигман.

В то же время президент констатирует, что обложение складывается не столько из системы федерального обложения, сколько из штатных и местных налогов. Налоги, взимаемые штатами и графствами, муниципалитетами и другими местными органами составляли в 1922 году, по некоторым подсчетам, около 60% всех взимавшихся на территории Союза налогов. Поэтому президент считает необходимым, чтобы Союз показал пример сокращения как расходов, так и собираемых с населения налогов и сборов ¹⁾.

¹⁾ Послание президента напечатано в Bulletin de statistique et de législation comparées Avril 1924.

В упомянутом послании президента 1922 году общая сумма собранных во всем Союзе налогов составила 7,43 мд. долларов или около $\frac{1}{8}$ национального дохода ¹⁾. Чрезвычайно сильный рост национального дохода во время и после войны несомненно позволил произвести в 1916, 1917 и 1918 г.г. то сильное повышение налогов, необходимость понижения которых главным образом из социально политических соображений выдвигается в 1921 г. и в последующие годы особенно сильно секретарем казначейства А. Мелом. Нижеприводимые цифры показывают рост национального дохода С.-А. С. Штатов за пять военных лет, когда расходный бюджет Союза составлял свыше 5 мд. долларов и им противостояло свыше 4,5 мд. долларов обыкновенных доходов ²⁾.

Г о д ы.	Нац. доход в миллиард. долларов.	На душу насел. дол- ларов.	По ценам 1913 г.	
			Нац. дох. мд. долл.	На душу насел. дол- ларов.
1913	35.4	354	34.4	354
1914	33.2	335	33.0	333
1915	36.0	358	35.2	350
1916	45.4	446	40.7	400
1917	53.9	523	40.8	346
1918	61.0	586	38.8	372
1919	66.0	529	—	—

Предположения государственного казначейства были в значительной своей части приняты Конгрессом в Revenue Act 1924 г. Как и Акт 1921 года, закон 1924 года касался почти исключительно внутренних доходов, а из них— подоходного налога. Что касается таможенной политики, то последняя характеризуется возвратом к протекционизму, почти граничащему с запретительным тарифом (тариф Мак-Кормака 1923 года ³⁾).

Основные изменения, внесенные Актом 1924 года в налоговую систему Союза ⁴⁾, сводились к понижению федерального

¹⁾ G. Decker. Die Vereinigten Staaten nach dem Kriege (Die Gesellschaft, 1924, № 12).

²⁾ Income in the United States, its amount and distribution 1909—1919.—New-York 1922—1923.

³⁾ Cp. R. Manschke. Die neuere Zollpolitik der Vereinigten Staaten von Nordamerika—Schweizer. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik, August 1923.

⁴⁾ Blakey. The Revenue Act of 1924—The American Economic Review Sept., 1924.

подоходного налога, увеличению экзистенц-минимума и семейных скидок, установлению дискриминации доходов (обложение заработных доходов на 25% ниже нетрудовых); далее, повышалась прогрессия наследственного налога (до 40%) и был введен налог с дарений на основаниях и в размерах почти тождественных с наследственным налогом.

Усиливаются карательные меры против уклонений от налогов и наблюдение за деятельностью корпораций, подлежащих обложению.

Многочисленные „акцизы“, введенные во время войны в значительной части отменяются, как то—сборы с телеграфных и телефонных отправлений, драгоценностей, спортивных принадлежностей и др., другие сборы понижаются.

Дальнейшие статьи закона касаются организации органов взимания и порядка отчетности по исполнению бюджета.

Финансовые результаты всех этих мероприятий секретарем казначейства оценивались в первоначальном проекте, в процессе прохождения закона в Конгрессе сильно измененном, в следующих цифрах:

	Понижение поступлен.	Повышение поступлен.
	В миллионах долларов.	
Понижение обложен. для зараб. дох. . .	97	—
„ основного (нормальн.) налога . .	92	—
„ дополнительн. подох. налога . .	102	—
Ограничен. вычетов на капит. потери . .	—	60
Изменен. в облож. имуществ. корпорац. .	30	8
Отмена телеграфн. и телефон. сборов . .	30	—
Отмена налога за вход в увеселит. зав. .	70	—
Всего: . . .	391	68

Чистое понижение налогов составило, таким образом, 323 милл. долл.¹⁾

Представляя проект закона в Конгресс, А. Меллон отмечал необходимость проведения сверх того двух мероприятий: 1) сокращение числа освобожденных от обложения облигаций государственных займов и 2) включение в бюджет суммы на выдачу бонуса участникам войны.

Первое обстоятельство—увеличение числа свободных от обложения облигаций займов—стало, можно сказать, бичем современных американских финансов.

По официальным подсчетам к началу 1924 года было выпущено свободных от обложения облигаций на сумму в 14,6 мд. долл., из них в обращении находилось 12,3 милл. долл.²⁾ Сверх

¹⁾ Проект Меллона был подвергнут длительному обсуждению в обеих палатах, внесших свои изменения. По проекту Палаты представителей сокращение налогов определялось в 445,7 мд., по проекту Сената в 557 мд., в согласительной конференции принята сумма сокращен. налогов в 472,6 милл. долл., т. е. значительно выше той суммы, которую проектировало правительство.

²⁾ Спец. о росте задолженности штатов см. *Economic World* 25. X. 1924.

того весьма крупная сумма облигаций частично свободна от обложения, что повышает размер не подлежащих полностью обложению облигаций федеральных, штатных и муниципальных займов до 18 мд. долл. или почти половины всего военного долга Соединенных Штатов. Между отдельными эмиттирующими органами эта сумма распределяется следующим образом:

Штаты, графства, муниципалитеты	11.036	милл. долл.
Федеральное правительство	2.294	" "
Федеральные земельные банки и т. п.	1.228	" "
Островные владения	112	" "

Всего: 14.670 милл. долл.

Таким образом, весьма крупная сумма ежегодного дохода ускользает от какого бы то ни было обложения, значительно понижая действительные размеры поступлений против экономически и финансово возможных. Необходимо, однако, при этом иметь в виду, что выпуск таких свободных от всякого обложения займов был необходимым средством привлечения свободных капиталов в государственные кредитные операции.

Капиталисты и вообще имущие слои населения поэтому с охотой помещали свои капиталы в государственные займы, чем и вызывалось в известной мере то на первый взгляд неправдоподобное обстоятельство, что несмотря на быстрый рост национального богатства и национального дохода и на происходящую концентрацию богатства, число лиц с облагаемым доходом свыше 300 тыс. долл. в год и совокупный доход их обнаруживает за годы войны заметное понижение:

Г о д ы.	Число декларац.		Чистый доход.		Дивид. и доход от помещ. капит.	
	В с е г о.	Лиц с доходом св. 300.000 долларов.	В с е г о.	Лиц с дох. св. 300.000 долларов.	В с е г о.	Лиц с дох. св. 300.000 долларов.
В миллионах долларов.						
1916 . .	437.036	1.296	6.298,6	993,0	3.217,3	706,9
1917 . .	3.472.890	1.015	13.652,4	731,4	3.785,6	616,1
1918 . .	4.425.114	627	15.924,6	401,1	3.874,2	344,1
1919 . .	5.332.760	679	19.859,5	440,0	3.954,6	315,0
1920 . .	7.259.944	395	24.735,6	246,4	4.445,1	229,1
1921 . .	6.662.176	246	19.577,2	153,5	4.167,3	155,4

По подсчетам казначейства, потери фиска от освобождения от обложения 12 мд. ценных бумаг составляют свыше 200 милл. долларов. В Конгрессе эти расчеты оспаривались на тех основаниях, что большая часть облигаций размещена по всей вероятности среди мелких держателей, не подлежащих дополнительному прогрессивному обложению. И из фискальных соображений, и с точки зрения „справедливости“ желательно уничтожить налоговые льготы столь крупной доли национального имущества и дохода. Поэтому в 1922 г. возникает проект закона, предоставляющего Союзу право облагать облигации, выпущенные штатами и местными органами, а штатам — бумаги, выпущенные федеральным правительством. Этот закон, предложенный в качестве дополнительной статьи Конституции, не был принят, так как не собрал требуемых $\frac{2}{3}$ голосов (не хватило 7 голосов). Аналогичная судьба ожидала и все другие делавшиеся в этом направлении предложения.

В связи с вопросом о подходящем обложении, необходимо отметить возникавшие в Конгрессе проекты повышения ставки налога с корпораций до 14% вместо 12 $\frac{1}{2}$ % (предложение Финансового Комитета Сената) и замены пропорционального налога прогрессивным (предложение сенатора Джонса), дабы поставить физических и юридических лиц в налоговом отношении в более или менее равные условия и одинаковое положение¹⁾. Ни одно из этих предложений не было принято и была сохранена ставка в 12 $\frac{1}{2}$ %.

Дальнейшее улучшение финансового положения и бюджетные излишки позволили в 1924 и 1925 г.г. поставить вопрос о новом понижении налогового бремени. В программе секретаря казначейства А. Меллона, к концу 1925 года уже частично в законодательном порядке принятой, проводилась мысль о желательности понижения налогов на сумму примерно в 250—300 миллионов долларов. Такое большое понижение государственных доходов нисколько, по его мнению, не отразится на расходах, так как последние годы обнаруживают неизменно крупный бюджетный излишек, направляемый на погашение государственного долга. Опыт С.-А. С. Ш. показал, что понижение налоговых ставок, особенно на высших ступенях прогрессии, ведет не к понижению, а даже к повышению налоговых доходов, так как понижение прогрессии отчасти стимулирует концентрацию доходов и накопление капиталов: так, в 1922 году при действии закона 1918 года с максимальными ставками в 73%, подоходный налог дал 1.501 милл. дол. поступлений; в 1923 г., когда действовал закон 1921 г. с пределом обложения в 58%, доходные поступления составили 1.825 милл.

¹⁾ Предшествующее изложение основано главным образом на статьях R. Blakey в *American Economic Review*; в защиту понижения налогов — ст. А. Меллона в *Economic World*, 9. VII. 1924.

долл.; в 1924 году, после нового понижения ставок подоходного налога, поступления возросли до 1.806 милл. долл., и, наконец, в 1925 году при новом понижении ставок (по закону 1924 года) предполагается получить от подоходного налога 1.838 милл. долл. На этом основании А. Меллон предлагает не производить налоговой реформы в смысле отмены некоторых налогов (напр., на автомобили), но лишь понизить ряд налоговых ставок, считая, что это окажет более благотворное влияние на развитие объектов обложения.

С утверждениями А. Меллона нельзя полностью согласиться. Безусловно верно, что понижение налоговых ставок ослабляет в некоторой степени стимул к сокрытию доходов, усиливает налоговую дисциплину, но нельзя придавать налоговой системе такого большого значения в смысле ее влияния на экономическую жизнь. Причины роста доходных поступлений коренятся в экономических условиях и могут происходить и при сохранении тех же налоговых ставок.

Проект правительства отражает лишь интересы тех могущественных магнатов современной Америки, которым невыгоден высокий подоходный налог.

Кроме понижения подоходного налога предполагается отмена федерального налога с наследственной массы (estate tax) и некоторые другие изменения в налоговой системе ¹⁾.

6. ФИНАНСЫ ШТАТОВ.

Одновременно с ростом федеральных расходов происходило увеличение расходов штатов: ²⁾ штаты увеличивали свои расходы на дорожное строительство и целый ряд других мероприятий, которые, по мнению многих, были несвоевременны ³⁾ и только вели к излишнему увеличению налогового бремени и росту штатной задолженности. Так, за период 1917—1922 г. консолидированный долг 48 штатов возрос в два раза — с 501,7 мил. долл. до 1.009,4 мил. долл. Этот рост в сильной степени был вызван выдачей особого вознаграждения служащим армии ⁴⁾: размер консолидированного долга на выдачу этого вознаграждения составил в 1922 году 130 мил. долл. и с тех пор значительно возрос ⁵⁾.

Крупные суммы новых займов предназначены были на дорожное и мостовое строительство, но большая часть займов на покрытие этих расходов производилась графствами и горо-

¹⁾ The Wall-Street Journal, 20/X, 1925.

²⁾ J. e u s e n. Problems in public finance, 1924, p. 38.

³⁾ ср. Economic World, 13. XII—1924.

⁴⁾ См. ст. Jèze в Revue de Science et de législation financières, 1925.

⁵⁾ W. Helm в Economic World, 25-X—1924.

дами ¹⁾. Часть расходов покрывается федеральными субсидиями, но условия выдачи субсидий—процентное участие в расходах штатов и графств, —ведут к росту штатных расходов, покрываемых в значительной степени за счет кредитных операций. Эта же причина ведет отчасти к увеличению штатного обложения. Поэтому штатные и местные дорожные и школьные сборы являются наиболее высокими и обременительными, так как и дорожное и школьное дело субсидируется федеральным правительством на указанных основаниях. По подсчетам сенатора Вгуан увеличение обложения за 1920—1924 г.г. составило, напр., в штате Небраска 17,5 м. долл., из коих 5,7 мил. долл. было установлено для получения федеральных субсидий (из них 5,1 мил. долл. предназначалось на расходы по дорожному строительству).

Таким образом, военные и послевоенные годы обнаруживают резкое возрастание задолженности штатов и местных органов Союза (задолженность графств увеличилась за пятилетие 1917—1922 г. г. на 233%) и тяжести местного обложения. Рост расходов вызывался как выдачей бонуса военнообязанным—участникам войны, так и увеличением строительной и дорожной деятельности местных органов.

Доходные бюджеты Штатов ²⁾ слагаются главным образом из налоговых доходов; так, в 1918 г. из общего дохода 48 штатов в 588,3 мил. долл. налоги составили:

Всеобщий поимущественный налог (сущ. в 47 штат.)	209,5 м. д.
Частичные поимущественные налоги (сущ. в 46 шт.)	87,1 " "
Прочие специальные налоги (сущ. в 40 штатах)	12,3 " "
Поголовные налоги (существ. в 10 штатах, главным образом, южных)	2,1 " "
Промысловые налоги (сущ. во всех 48 штатах)	112,7 " "
Лицензии непромысловые	36,1 " "
Специальное обложение (в 10 штатах)	3,1 " "
В с е г о	462,9 м. д.

или 78,7%. Субвенции и пособия составили в том же году 8,8 м. д. или ок. 1,5% всех доходов. Административные доходы составили 72,5 м. д. (в том числе доходы от имуществ 4,3 м. д.).

Отдельные штаты представляют чрезвычайное разнообразие в способах извлечения своих доходов и можно сказать, что нет хотя бы двух штатов, которые извлекали бы

¹⁾ Так, в 1922 г. займы на дорожное и мостовое строительство распределялись следующим образом (ук. ст. Helm):

Штаты	397.370.000 дол.
Графства	937.000.000 "
12 крупных городов	995.000.000 "
Всего	2.129.370.000 дол.

²⁾ Обзор финансов штатов составлен по Financial Statistics of States 1918; изд. Департамента Торговли, Вашингтон, 1919.

доходы в равных пропорциях от предоставленных им источников. Так, напр., по отдельным группам штатов, значение отдельных налогов изменялось следующим образом:

ГРУППЫ ШТАТОВ.	Поимущ.	Спец. на-	Поголов.	Пром. и	Субвенц.	Админ.
	налоги.	логи.	налоги.	не пром.	и дот.	доходы.
В п р о ц е н т а х.						
Все штаты	50,4	2,1	0,4	25,3	2,2	12,3
Нов. Англия	57,2	0,5	0,0	24,0	1,8	8,5
Средн. Атлант.	49,5	5,6	—	33,4	1,1	6,7
Сев.-Вост. Центр.	57,5	1,5	0,4	23,6	1,8	12,2
Сев.-Зап. „	41,3	1,1	—	20,7	1,8	23,6
Южн. Атлант.	49,2	1,2	1,9	25,8	3,9	12,9
Юго-Вост. Центр.	55,9	0,9	—	16,7	2,4	20,3
Юго-Восточн.	51,6	1,2	1,4	17,1	1,3	15,7
Горные Центр.	49,1	0,8	0,4	12,6	8,3	9,4
Тихоокеанск.	38,7	0,0	0,0	35,6	2,3	9,5

Такое же различие мы наблюдаем и в средней подушевой тяжести обложения в отдельных группах штатов (в долларах): (См. стр. 64).

В распределении размера доходов и расходов в территориальном отношении безусловно сказывается степень экономического развития отдельных штатов; особенно наглядно это в распределении доходов от промысловых налогов, дающих наивысшую цифру на душу населения и показывающих наиболее высокое относительное значение в доходных бюджетах штатов Новой Англии (Коннектикут — $6\frac{1}{2}$ д. на душу населения, Мэн, Род-Айленд и др.) и океанских — Калифорнии — (4,75 д. на душу населения) и Вашингтоне. Обратно, субвенции и пособия играют наибольшую роль в штатах с менее сильным развитием промыслов — горных и южно-атлантических, где, правда, одновременно довольно высокие поступления дает поимущественное обложение, сводящееся преимущественно к обложению недвижимости.

Указанная сумма субсидий в 8,8 м. д. распределяется на народное просвещение 4,3 м. д., вознаграждение солдат и моряков 1,1 м. д. и на все прочие расходы — 3,4 м. д.

Главная масса расходов штатов падает на удовлетворение культурно-социальных нужд:

ГРУППЫ ШТАТОВ.	Доходы на душу населения.							Рас- ход. На душу на- селен. ¹⁾ .	Дефицит или остаток.
	Всего.	В том числе.							
		Пом. нал.	Спец. нал.	Пром. и непром. лиценз.	Админ. дох.	Доходы общ. предпр.	Субвенции и дотац.		
Все Штаты	5.69	2.87	0.12	1.44	0.70	0.03	0.12	5.47	+ 0.22
Нов. Англия	9.01	5.15	0.05	2.16	0.76	0.04	0.17	8.43	+ 0.58
Ср. Атлант.	6.26	3.10	0.35	2.09	0.42	—	0.07	6.17	+ 0.09
Сев.-Вост. Центр.	5.47	3.15	0.08	1.29	0.67	0.01	0.10	5.10	+ 0.37
Сев.-Зап. „	5.83	2.41	0.06	1.21	1.38	0.03	0.11	5.40	+ 0.43
Южн. Атлант.	3.71	1.82	0.04	0.96	0.48	0.00	0.14	3.56	+ 0.15
Юго-Вост. Центр.	3.39	1.89	0.03	0.57	0.69	—	0.08	3.48	— 0.10
Юго-Зап. Центр.	4.58	2.36	0.06	0.78	0.72	0.01	0.06	4.12	+ 0.46
Горные	8.50	4.18	0.07	1.07	0.80	0.00	0.70	8.27	+ 0.23
Тихоокеанск.	8.35	3.23	0.00	2.97	0.79	0.42	0.19	8.89	— 0.54

Расходы:	Всего на душу.		В %
	В м. долл.	В долл.	
Всего	474,7	4,59	100
В том числе:			
1. Общее управление	51,4	0,50	10,9
2. Охрана порядка	34,1	0,33	7,2
3. Разв. производств. сил (сельско-хоз. и др.)	21,6	0,20	4,4
4. Здравие	12,2	0,12	2,6
5. Дорожное дело	38,8	0,38	8,3
6. Благотв. и исправит. зав.	118,1	1,14	24,8
7. Нар. образование	164,4	1,59	34,6
8. Развлечения	1,2	0,01	0,2
9. Разные	32,9	0,32	7,0
Сверх того:			
Расходы по долгу	23,1	—	—
Расходы по общ. предпр.	2,3	—	—

Интересно в связи с этим несколько остановиться на тех возможностях, которые имеет американское поимущественное обложение и степени использования этих возможностей. Ценность имущества, подлежащего всеобщему поимущественному

¹⁾ Включая платежи по долгам.

налогу, оценивалась в 1918 году в 76 мд. долларов, из них недвижимая собственность в 55,7 м. д., движимая в 15,2 мд. долл. и прочая—5,1 мд. д. Специальному поимущественному обложению подлежало имущество ценностью в 12,2 мд. д. Но в целом ряде штатов для целей обложения принимается не вся ценность, а лишь некоторая доля ее, так, напр. ¹⁾:

	% ценности, приним. для обложения, к действительной ценности.		
	Недвижим. имущ.	Движимое имущ.	Прочее.
Мэн	100	100	—
Вермонт	65	65	75
Род Айленд	75	60	—
Индиана	40	75	100
Иллинойс	23	23	23
Миннесота	40	30	—
Иова	15	18	25
Монтана	45	45	50
Вашингтон	42	42	42
Техас	60	50	50

Эти неполные оценки для целей обложения естественно значительно понижают реальный процент обложения, проявляя здесь классовое направление финансовой политики Соединенных Штатов. Приведем лишь несколько примеров:

	% -ное обложение всеобщим поимущественным налогом с 1000 д.	
	Обложен. ценности.	Действ. ценности.
Вермонт	5.30	3.53
Род Айленд	1.20	0.83
Иллинойс	9.00	2.07
Небраска	8.51	1.70
Северная Дакота	4.30	1.08
Флорида	9.00	2.76
Арканзас	7.50	3.22
Вашингтон	8.33	3.50

7. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ С.-А. СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ.

Подведем итоги исследованию развития федеральных финансов Соединенных Штатов. Как и в отношении других государств нас здесь интересует прежде всего два вопроса: разграничение доходных источников и формы взаимных пособий между центральным, союзным правительством и членами федерации и, отчасти, нижестоящими органами: графствами, муниципалитетами и общинами.

¹⁾ Cp. M. Newcomer. Separation of Taxation in the United States, New York, 1917.



Вся финансовая история американского союза может быть разделена на 4 периода ¹⁾: „в первом или федералистическом периоде национальные доходы поступали и от косвенных и от прямых налогов; во втором периоде — от 1801 года до гражданской войны налоговые поступления, исключая период войны 1812 года, ограничивались исключительно таможенными пошлинами; в следующем периоде — в течение одного поколения после гражданской войны — к пошлинам было добавлено незначительное число весьма доходных акцизов, наконец, начиная с 1909 года, косвенные налоги были дополнены прямыми“.

Таким образом, вплоть до новейшего времени — до последних десятилетий — доходы федерального правительства строились только на косвенных налогах, а из последних — почти исключительно на таможенных доходах, прямое же обложение оставалось в полном распоряжении штатов, которые, следует кстати отметить, использовали его не вполне рационально. Если в других федерациях, особенно в Германии, такая система разделения доходных источников между центром и местами приводила к плачевным результатам, заставляя производить увеличение государственного долга или усиленно использовать право взимания матриккулярных взносов, то в Соединенных Штатах, благодаря высоким, подчас даже запретительным таможенным тарифам, таможенный доход давал весьма крупные суммы федерального фискального дохода, приводившие даже иногда к образованию бюджетных излишков. К прямым налогам федеральное правительство обращалось лишь в годы повышения расходов, необходимости проведения экстраординарных мер, главным образом в годы войны. В таких случаях обыкновенно вводился подоходный налог, отменявшийся по исчезновении тех обстоятельств, которые вызывали его к жизни.

Использование прямого обложения было Союзу невозможно по конституционным причинам, так как, согласно конституции 1787 года, всякий федеральный прямой налог должен был распределяться между штатами пропорционально их населению, на основании какового признака устанавливался штатный контингент налога. Это требование конституции делало невозможным проведение всех прямых налогов, кроме поголовного. Но, как известно, финансовая наука давно доказала нерациональность такой формы обложения, как не сообразующейся с действительной налогоспособностью плательщика.

Начиная с последней четверти XIX века, усиливается течение в пользу предоставления Союзу прямого обложения. Это в значительной степени вызывается тем, что прямое обложение, администрируемое отдельными штатами, весьма неравномерно, а подчас построено с финансово-технической стороны и нерационально.

¹⁾ Селигман. Очерки по теории обложения, стр. 103.

Процесс централизации начинается внутри штатов, которые постепенно берут на себя регулирование и законодательство в области местного обложения.

Необходимость такой же централизации штатного обложения начинает ощущаться все больше и больше. Поэтому идея федерального прямого обложения находит все большее распространение. При этом, однако, указывается, что оно должно быть установлено не из фискальных соображений, а как средство провести единообразное обложение на всей территории Союза, поэтому доходы должны если не полностью, то в большей своей части возвращаться штатам ¹⁾. Другое предложение сводится к созданию Совета Штатов (Council of States), задачей которого было бы регулирование штатного обложения ²⁾.

В связи с этими проектами возникает оживленное обсуждение вопроса о разграничении налоговых источников между Союзом и штатами и между штатами и нижестоящими местными органами. Такое разграничение необходимо прежде всего для устранения двойного обложения того же объекта обложения двумя параллельными налогами, но устанавливаемыми двумя органами власти ³⁾.

Вопрос о разграничении доходных источников штатов и местных органов был официально разработан в штатных налоговых комиссиях, начиная с 70-х годов прошлого столетия. Из ранних отчетов по обстоятельности проработки выделяется отчет налоговой комиссии штата Иллинойс 1886 года. Комиссия считает совершенно необходимым разграничить штатные и местные налоговые источники: первым должны быть предоставлены налоги с корпораций, местным органам — поимущественные налоги. К этим же выводам пришла и комиссия штата Мэриленд, насчитывавшая в своем составе такого авторитета, как проф. Или; по мнению последнего ⁴⁾, доходы штатов должны строиться на подоходном налоге и обложении корпораций, местам предоставляется обложение недвижимости ⁵⁾.

Таким образом, основание дискуссии было положено еще в 80-х годах XIX века и тогда же признавалась необходимость централизации подоходного обложения. Обсуждение проблемы продолжалось и впоследствии, при чем она осложнилась проблемой разграничения, сверх того, федеральных и штатных налогов.

¹⁾ G. Cohn. Die Finanzreform des Reichs und über Verwandtes, 1913.

²⁾ Доклад д-ра Рида на конференции о налогах. — State and Local Taxation, First National Conference under the auspices of the National Tax Association, 1907 — New-York, 1908.

³⁾ О двойном обложении в С.-А. С. Ш. см. Селигман. Essays in taxation, ch. IV and ch. VIII.

⁴⁾ Дополнительный отчет проф. Или лег в основу его работы Taxation in American States and Cities.

⁵⁾ Seligman. 599 and seq.

На национальных налоговых конференциях, созывавшихся с 1907 года американской налоговой ассоциацией, проблеме федеральных финансов уделялось обыкновенно каждый раз значительное внимание и на них весьма ясно выступали различия интересов центра и штатов.

До последнего времени установленная финансовая система в финансовом отношении себя безусловно оправдывала и в этом отношении проф. Parker Willis был, пожалуй, прав, когда говорил, что при этой системе базирования союзных доходов на таможенных пошлинах и акцизах достигалась наибольшая дешевизна взимания доходов¹⁾ и не нарушались интересы штатов. Но с удорожанием задач, возложенных на центральное правительство, с ростом его расходов встал вопрос об увеличении его доходных источников. Таковое мыслилось главным образом в предоставлении Союзу прямого обложения. Какие же источники могут быть ему предоставлены?

Мнения по этому вопросу, как сказано, сильно расходятся; так, проф. Parker Willis предлагает следующую систему построения налогов: союзу — налог с корпораций, таможенные пошлины и акцизы; штатам — подоходный и наследственный налоги; местным органам — поземельный налог, налог на прирост ценности. Селигман на одной из национальных конференций высказался за федеральный подоходный налог, наследственный налог и налог с корпораций, но с тем, чтобы поступления от налогов отчислялись штатам, подобно тому как штаты часть поступлений от штатных налогов отчисляют местным органам. К этому присоединился целый ряд докладчиков (проф. Raper, Patterson и др.), хотя другие ораторы, наоборот, считали федеральный налог с корпораций вмешательством в самостоятельность штатов и, следовательно, актом антиконституционным²⁾.

С закона 1909 года начинается четвертая фаза развития финансовой системы Соединенных Штатов: в 1909 году Союзу предоставляется право взимания налога с корпораций, в 1913 г. проходит дополнительная статья Конституции, согласно которой Союз может впредь устанавливать прямые налоги без штатного контингентирования их пропорционально численности населения. Во время войны объем федерального обложения весьма сильно увеличивается присоединением наследственного налога (1916), налога на сверхприбыль и большого количества „акци-

¹⁾ Стоимость взимания „внутренних“ доходов Союза в 1907 году составила 1,8% (1.005.308 ф. с. при доходе в 55.600.829 ф. с.). — *Finances of the United States for the Year ended June 30, 1907*, — Foreign Office, London, 1908, N 3980. В 1920/21 финансовом году стоимость взимания внутренних доходов составила уже 0,87%, а в след. 1921/22 г. благодаря понижению ставок многих налогов — 1,3%. — *Annual Report of the Commis. of Internal Revenue for year ended June 30, 1922*.

²⁾ Подробнее см. выше, и *State and Local Taxation*, Columbus 1908 — 1911, отчеты национальных налоговых конференций, 4 тома.

зов". Благодаря этому и несмотря на увеличение штатного обложения, соотношение доходов, взимаемых различными органами и производимых ими расходов резко изменяется: в то время как в 1913 году расходы штатов и местных органов почти вдвое превышали расходы федерации, в 1919 г. отношение было почти обратное ¹⁾).

Таким образом, говоря словами проф. В. Н. Твердохлебова ²⁾, „в Соединенных Штатах федеральный бюджет совершенно перестроился и подоходный налог оттеснил прежние устои бюджета, но поступления новых федеральных налогов идут пока всецело на покрытие федеральных расходов, главным образом, расходов, вызванных войной, и на усиление погашения государственного долга. Однако, в числе федеральных расходов приобретают значение некоторые задачи косвенного характера, как-то—расходы на колонизацию, техническое образование и пр.; удельный вес федерального бюджета, равно как и круг функций федерального правительства, неизбежно возрастает по сравнению с функциями и бюджетами отдельных штатов“. Но необходимо отметить, что введение федеральных прямых налогов не вызвало отмены всех соответствующих штатных налогов и, например, сохранение штатных наследственных налогов ставит известный предел федеральному законодательству в этой области.

Параллельно росту федеральных расходов возрастали и может быть даже в несколько большей пропорции расходы штатов и местных органов, а это ставит вопрос об усилении их доходных источников. Между тем, процесс финансового законодательства приводит как будто к обратному: отнятию у штатов одних из наиболее доходных источников в пользу Союза и сохранению за ними лишь реальных налогов и наследственного обложения. Во время войны это финансовое ослабление штатов повело к увеличению их задолженности и повышению налогового бремени, необходимость понижения которого при одновременном уменьшении расходов признается очередной задачей финансовой политики мест.

Усиление же доходных поступлений штатов и местных органов может быть достигнуто усложнением существующей системы финансовых взаимоотношений Союза с членами федерации. В Соединенных Штатах мы не находим той сложной системы взаимных пособий, отчислений и субсидий одних органов другим, которые установились в европейских федерациях—в Швейцарии и Германии. Соединенные Штаты знают лишь полное разделение налоговых источников, предоставление источников и доходов от их использования одному какому-либо органу. Между тем, система федеральных финансов предпола-

¹⁾ Селигман. Очерки по теории обложения, стр. 108.

²⁾ Новейшие финансовые проблемы, стр. 76.

гает и взаимное участие одних органов в расходах других органов, чем достигается большая сплоченность Союза с членами федерации, хотя при этом и устанавливается некоторая зависимость субсидируемого органа от субсидирующего.

Распределение поступлений имеет не меньшее, если не большее значение, нежели распределение источников. Некоторые штаты установили разделение поступлений от некоторых налогов между общинами и графствами; так, напр., происходит отчисление в пользу общин доходов от обложения железнодорожных компаний, централизация обложения которых в руках штатов преследовала не фискальные, а финансово-технические задачи: достижение большей равномерности обложения, единообразия приемов обложения и т. п. Другие штаты установили разделение доходных поступлений от наследственного налога, отчисляя часть поступлений заинтересованным общинам. Штат Массачусетс отчисляет поступления от наследственного налога полностью различным городам, причем половина поступлений распределяются пропорционально населению, вторая половина — пропорционально облагаемому имуществу ¹⁾. Штат Орегон пошел по несколько иному пути: штатное поимущественное обложение в начале XX века было признано желательным заменить субсидиями местных органов на покрытие штатных расходов, причем размер субсидий, следуемых с каждого графства, определялся бы пропорционально графским расходам ²⁾. Некоторые штаты распределяют между общинами часть поступлений от штатного подоходного налога. В штате Висконсине 90% поступлений распределяются пропорционально участию в поступлениях, в штате Н.-Йорк 50% распределяется пропорционально ценности недвижимости и т. д. ³⁾.

В финансовой системе Союза мы не находим системы разделения доходных поступлений. Отчисления части союзных доходов в пользу штатов имели место в истории американских федеральных финансов лишь как единичные явления. Главным доходным источником Союза в продолжении всего XIX века являлись, как сказано, таможенные доходы. Высокий таможенный тариф, установление которого диктовалось как соображениями экономической политики — покровительства туземной промышленности, так и фискальными потребностями, давая крупные доходы, создавал в то же время довольно значительные в некоторые годы бюджетные излишки. Последние, по установившейся в Соединенных Штатах практике ⁴⁾, шли прежде всего на погашение государственного долга. Но в не-

¹⁾ Seligman. Essays in taxation, p. 614.

²⁾ Ibid. p. 634, cp. ibid. p. 641 and ch. XI.

³⁾ J. Jensen. Problems in public finance, 1924, p. 365 seq.; A. Comstock. State taxation of personal incomes, 1921, p. 201.

⁴⁾ Подтверждавшейся неоднократно соответствующими законами, напр., законами 4. 8. 1790; 25. 2. 1862—см. A. Hensel, a. a. O., s. 47.

которые годы излишки достигали столь значительной суммы, что вставал вопрос об отчислении части поступлений в пользу штатов, что и было фактически проведено в конце 30-х годов XIX века¹⁾, а затем в 90-х годах, когда законом 3. III. 1891 года между штатами был распределен бюджетный излишек в возмещение собранных в пользу Союза в форме прямых налогов сумм во время гражданской войны²⁾. Но какого-либо серьезного финансового значения такие случаи иметь, конечно, не могли.

Таким образом, в Соединенных Штатах мы не встречаем каких-либо сложных форм финансовых взаимоотношений федерации с членами Союза, что вызывается относительно благополучным финансовым положением как Союза, так и штатов. Постепенно развивается лишь система федеральных субвенций в форме долевого участия Союза в штатных расходах (на дорожное и школьное дело и др.³⁾. С установлением федеральных прямых налогов и ограничением тем самым финансовой самостоятельности штатов (штаты, по закону, не лишены права устанавливать параллельные налоги, но, конечно, фактически ограничены в использовании этих доходных источников, принужденные в установлении ставок, форм взимания и т. п. считаться с наличием подобного же федерального налога), вызываемое этим сокращение штатных доходов при их постоянно возрастающих расходах заставило выдвинуть проект отчисления всех или части поступлений от федерального наследственного или подоходного налогов в пользу штатов, так как, говорилось, Союз вводит федеральные налоги не из фискальных соображений, а для достижения единообразия и равномерности в обложении⁴⁾.

Поэтому, по мнению проф. Селигмана, система штатных финансов должна строиться на сборах с корпораций и отдельных видов имущества, на лицензиях и промысловом обложении, сверх того им должна отчисляться часть поступлений федерального наследственного налога и должно быть предоставлено право установления дополнительного к федеральному подоходного налога⁵⁾. Местные органы должны строить свой доходный бюджет из налоговых доходов на специальном обложении, поземельном налоге, пошлинах и на участии в штатных

¹⁾ Ср. А. М. Саймонс. Социальные силы в американской истории. Рус. пер. М. 1925, стр. 133.

²⁾ А. Heusel, а. а. О.

³⁾ Ср. ст. В. Н. Твердохлебова „Федеральные финансы иностранных государств“ — „Вестник Финансов“, 1924, № 9—10.

⁴⁾ См. выше.

⁵⁾ Установление дополнительного подоходного налога встречает серьезные возражения и должно будет вернуть к той неравномерности обложения, устранение которой было одной из целей федерального подоходного обложения.

налогах ¹⁾. Выше мы приводили другие проекты разграничения налоговых источников между Союзом, штатами и местами, сводившиеся к представлению Союзу подоходного обложения и, может быть (вопрос этот вызывает споры), наследственного налога, штатам — поимущественного налога, местам — налогов на отдельные виды имущества (поземельного и др.) и специального обложения.

Таким образом, только в последние десятилетия в Соединенных Штатах возникает проблема федеральных финансов в европейском смысле слова, то-есть не только в отношении разделения налоговых источников, но и построения системы взаимного участия Союза и штатов в доходах и расходах других органов. Проблема федеральных финансов, которая играла такую выдающуюся роль в политической жизни Швейцарского Союза и Германской Империи, в Соединенных Штатах еще не возникала, но первые контуры ее уже начинают постепенно выявляться.

¹⁾ Селигман. Очерки по теории обложения, стр. 106.

Очерк второй.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ ШВЕЙЦАРИИ.

Глава I.

ИСТОРИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ ШВЕЙЦАРИИ.

1. ФИНАНСОВОЕ УСТРОЙСТВО ШВЕЙЦАРИИ ДО 1848 ГОДА.

Проблема разграничения финансовых источников Союза и кантонов и проблема федеральных финансов вообще возникла в Швейцарии лишь когда в середине XIX века (точнее, в 1848 году) произошло более тесное объединение кантонов в единый Союз, и расширилась компетенция центрального правительства, а вместе с этим увеличились и его финансовые потребности.

В истории образования Швейцарского Союза, как и в других федерациях, напр., в Германии, финансовая сторона сыграла огромную роль: то или иное построение финансовых взаимоотношений определяло политическое положение отдельных органов—центрального правительства и мест в общем государственном устройстве страны ¹⁾.

До 1848 года Швейцария представляла союз государств, созданный с определенной целью организации обороны страны и международного ее представительства. Финансовые потребности центрального правительства были невелики, выполнение большинства государственных функций и их финансирование лежало на кантонах.

¹⁾ Cp. V. Steiger. Der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen, Bern 1923, дающего прекрасное изложение вопроса.

E. Grossmann. Bundesstaatliche Finanzpolitik mit besonderer Rücksicht auf die Schweizerische Finanzreform, Zürich 1917; A. Hensel. Der Finanzausgleich im Bundesstaat in seiner staatsrechtlichen Bedeutung. Berlin 1923; Hauser. Die Reichsfinanzreform und die Probleme der Reform des schweizerischen Bundeshaushalts, Zürich 1915; Die Bundes-Finanzen der Schweiz, 1848—1886. (Finanz Archiv, 1888, V Jahrgang).

Schollenberger. Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. 2-te Aufl. Berl. 1920. G. Schanz. Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Stuttgart, 1890, 4 Bände; E. Grossman. Die Finanzen der Stadt Zürich, Basel, 1904.

Финансы Союзного правительства строились из матрикулярных взносов (денежных контингентов) кантонов, согласно выработанной скале в зависимости от степени экономического развития данного кантона. Во избежание взимания с кантонов чрезвычайных добавочных взносов Союзным договором 1815 г. была учреждена военная касса, средства которой могли расходоваться лишь на военные цели — на расходы военного характера, вызываемые необходимостью сохранения военного нейтралитета.

Кроме того Союзному правительству было предоставлено право взимания ввозных пошлин с товаров, не являвшихся предметом первой необходимости.

Таким образом, федеральные финансы Швейцарии не представляли в то время никакой иной проблемы, кроме проблемы построения скалы матрикулярных взносов соответственно платежеспособности отдельных кантонов.

Усложнение политической и экономической жизни и вызываемое этим сближение кантонов, усиление централизационных течений, отчасти под влиянием политического направления общественной мысли, шедшего под знаком национализма, начинают выдвигать новые финансовые проблемы.

В Швейцарии уже в 1832 году возникает проект пересмотра конституции с точки зрения усиления централизации, но плод еще не вполне созрел и проект новой конституции не был принят, так же как и составленный более умеренно проект 1833 года.

В области финансов проект 1832 года предлагал полностью передать Союзному правительству почтовое дело (проект 1833 г. ограничивался предоставлением Союзу наблюдательных функций), далее Союзу передавалось таможенное дело — установление и взимание таможенных пошлин и охрана границ, при этом внутренние таможенные границы должны были быть уничтожены; Союзу же передавалось все военное дело; матрикулярные взносы сохранялись, но могли взиматься лишь при недостатке поступлений по всем остальным источникам союзных доходов.

Кроме того ст. 52i проекта 1832 г. предусматривала возможность субсидирования Союзом предприятий общественной пользы, наук и искусств, поскольку средства кантонов оказываются недостаточными.

2. ФИНАНСОВОЕ УСТРОЙСТВО В 1848—74 г.г.

Проекты 1832 и 1833 г.г. были, как указано, отвергнуты, и пересмотр Конституции был произведен в 1848 году при том с сильным централистическим уклоном. Обыкновенно считается, что до 1848 г. Швейцария являлась союзом государств (конфедерацией) и лишь с 1848 года, усилившим централизацию государственного управления и ограничившим права кан-

тонов, Швейцария превращается в союзное государство (федерацию).

Конституционная реформа 1848 г. значительно расширила компетенцию союзного правительства и предоставила ему ряд новых доходных источников, для покрытия расширившихся задач. Были также установлены основы финансового разграничения Союза и кантонов. Так, Союзу было предоставлено военное дело, почта, надзор за дорожным делом и мостами и монетное дело. Свои доходы Союз впредь должен был строить преимущественно на собственных доходах; но право взимания мatriкулярных взносов было за ним сохранено. Возможность взимания денежных контингентов, размер коих определялся по пересматриваемой каждые 20 лет скале, вырабатываемой на основании численности населения и степени имущественного и промышленного развития кантонов, была ограничена случаями недостаточности остальных доходов и притом лишь на покрытие чрезвычайных военных потребностей или других расходов высшего общественного интереса (ст. 39).

Собственные доходы Союза должны были складываться из таможенных доходов, доходов от почты и от регалии пороха. В виду того, что до тех пор таможенная и почтовая регалии принадлежали кантонам, принося им ежегодно крупный доход, Конституция 1848 г. установила определенные нормы возмещения кантонов за отказ их от дальнейшего использования этих прав. Возмещение за потерю права таможенного обложения было установлено по численности населения; если получаемая таким образом сумма возмещения оказывалась меньше потерь, то кантоны получали соответствующую доплату. Возмещения за отказ от почтовой регалии были установлены в твердой сумме 1486 тыс. фр., (по размеру среднего дохода за 1844—46 годы), что оказалось выгодным для кантонов, но чрезвычайно невыгодным для Союза, и в течение нескольких лет Союз уплачивал возмещений больше получавшегося им от осуществления почтовой регалии дохода, так как размер возмещений был установлен в твердом размере, а предложение о скидках в случае понижения почтовых доходов не было принято при выработке конституции. Но фактически бывали года, когда возмещения уплачивались в сумме на много меньше установленной.

„Система взаимоотношений, установленная Конституцией 1848 года, является по существу чрезвычайно простой, так как касается почти исключительно разграничения компетенции и разделения доходных источников. Ей еще неизвестно участие кантонов в доходах Союза, так же как и субвенции со стороны Союза в пользу кантонов играют очень слабую роль: конституции известен лишь один вид пособий—на общественные работы“ (Штейгер, 28).

3. ФИНАНСОВОЕ УСТРОЙСТВО В 1874—1914 г.г.

Построение финансовых взаимоотношений нескольких органов власти никогда не может принять застывших форм; самая жизнь вносит в них иногда чрезвычайно существенные изменения, заставляющие их в конце концов в корне пересматривать. Тем более, что финансы и финансовое устройство никогда не могут явиться конечной целью, целью в себе, а представляют всегда вспомогательное средство для достижения тех или иных целей, и в зависимости от направления, избранного для достижения этих целей, они и должны строиться.

Государственная жизнь Швейцарии шла в течение всего XIX века и продолжает идти и до сих пор, подобно эволюции некоторых других государств, под знаком централизации. Этот централизационный процесс не мог не затронуть и системы финансовых взаимоотношений органов федеральной власти, и, так как он выражался в том, что союзное правительство приобретало права законодательства и надзора в вопросах культурного, экономического и социально-политического строительства, оставляя самое осуществление соответствующих мероприятий в компетенции кантонов, то в области финансов этот процесс вылился в организацию системы государственных пособий в форме субвенций, дотаций или отчислений от общесоюзных доходов. Поскольку же параллельно возрастали расходы союзного правительства по выполнению возложенных на него непосредственных задач, то все это вместе взятое выдвигало вопрос об увеличении союзных доходов путем или изыскания новых доходных источников, или повышения эффективности существующих.

В виду этих изменившихся условий уже в 1872—74 годах был произведен пересмотр Конституции 1848 года. Финансовое положение Союза было, прежде всего, облегчено отменой системы возмещений, взамен, однако, кантоны были освобождены от сохранявшихся за ними обязанностей и, следовательно, расходов по обучению, вооружению и обмундированию войск, которое было передано Союзу. Для покрытия вызываемых этим союзных расходов, взимавшийся до тех пор кантонами, военный налог (налог с лиц, не состоящих в армии) был передан Союзу, который должен был 50% его поступлений отчислять кантонам.

Несмотря на финансовые потери, изменения, внесенные пересмотром Конституции, были выгодны и Союзу, так как предоставили ему большую финансовую самостоятельность, возможность более свободного варьирования расходного бюджета в зависимости от предполагаемых поступлений, тогда как возмещения были определены в твердой сумме. Любопытно отметить, что благодаря системе возмещений, доходы Союза от использования своих регалий выливались в конце концов

в суммы много меньшие сумм возмещений, а иногда превращались даже в отрицательные величины.

Если пересмотр Конституции в 1874 г. предоставил Союзу большую финансовую свободу и с этой стороны явился положительным результатом реформы, то с чисто финансовой, бюджетной стороны реформа принесла чрезвычайно резкое увеличение военных расходов, на 7.457.255 фр., чему на другой стороне соответствовали—отмена таможенных и почтовых возмещений (3.501.057 фр.) и приобретение половины военного налога (334.674 фр.), а всего—3.835.731 фр., и пассивное сальдо, следовательно, определялось в 3.621.524 фр.

Это ставило во всем объеме вопрос об увеличении союзных доходов, причем наибольшие надежды возлагались на таможенный доход, главнейший доходный источник Союза, вызывавший к тому же постоянный рост из года в год. Но повышение таможенного дохода было связано с вопросом чрезвычайной экономической важности о направлении торговой политики Союза; кроме того, как будет показано в следующем параграфе, повышение таможенного дохода Союза не давало спокойно спать кантонам, желавшим получить какой-либо эквивалент в форме отчислений или непосредственных прямых дотаций Союза. Таким образом, увеличение таможенных доходов встречало несколько сложных препятствий.

В то же время лишение кантонов ряда доходных источников заставило их обратить особое внимание на развитие и форсирование сохранившихся у них форм обложения: большинство кантонов вводит начиная с 40-х годов прямые налоги, финансовые потребности вызывают отчасти изменения в теоретических взглядах на „справедливость“ обложения и пропорциональные налоги сменяются прогрессивными¹⁾. Этот процесс усиления значения прямого обложения в финансах Союза и кантонов вместе наглядно виден из след. таблицы (в процентах)²⁾:

	1856	1866	1876	1886
1. Всеобщие прямые налоги	25.6	29.8	29.1	30.8
2. Частичные прямые налоги	3.4	4.2	4.2	6.3
3. Налоги на наследства и дарения	2.8	3.7	4.3	5.2
4. Налоги на роскошь	0.6	0.8	0.6	0.6
Итого прямых	32.4	38.5	38.2	42.9
5. Налоги на обрац.	9.3	8.5	6.9	6.7
6. Налоги на потребл. и тамож. пошл.	58.3	53.0	54.9	50.4
Итого косвенных	67.6	61.5	61.8	57.1
Всего	100	100	100	100

¹⁾ Schanz, I, s. 40.

²⁾ Ibid, 44—45.

Денежные контингенты (матрикулярные взносы) сохранились и в пересмотренной в 1874 г. конституции, а в 1875 г. была установлена и скала размера взноса с души населения по отдельным кантонам. Но уже в 1876 г. союзный совет признал нецелесообразность взимания матрикулярных взносов, ввиду тяжелого финансового положения кантонов и почти полного напряжения их платежеспособности для удовлетворения возложенных на них государственных задач.

Ввиду этого высказывались предложения отмены системы матрикулярных взносов и замены их какими-либо иными видами союзных доходов; так, напр., в 1899 г. предлагалось установить взамен матрикулярных взносов союзный налог на имущество, доходы и промысловые занятия (предложение не было принято, ввиду противодействия кантонов такому резкому изменению их финансовых взаимоотношений с Союзом); аналогичные предложения делались и позже, напр., в 1918 г., но не получили одобрения.

Результаты применения чрезвычайных военных налогов показали почти полную непригодность выработанных в 1895 году скал матрикулярных взносов по отдельным кантонам с точки зрения их соответствия платежеспособности кантонов: в 7 кантонах доля участия в 1-ом военном налоге 1915 г. (подходном) оказалась выше квоты по скале матрикулярных взносов, в 17—ниже квоты матрикулярных взносов и лишь в одном случае они совпали.

Из остальных изменений, внесенных в финансовое устройство союза в процессе пересмотра Конституции, отметим лишь, что пошлины на предметы потребления (*Ohmgelder*) могли взиматься кантонами только до 1890 г., после которого они подлежали отмене без всякого возмещения.

В течение последующих десятилетий финансовые взаимоотношения союза и кантонов получили дальнейшее развитие, но усложненная обстановка вызвала и более сложное их разрешение. Начиная с 1874 г. Швейцария устанавливает как систему участия кантонов в союзных доходах (отчисления), так и сложную и чрезвычайно широкую систему участия Союза в кантональных расходах (субвенции)¹⁾.

Параллельно с возрастанием расходов, росли и доходы союза: была установлена винная монополия²⁾, учрежден национальный банк, в ведение Союза перешли железные дороги. Особенный рост испытали таможенные доходы, которые возросли сильнее увеличения расходов на военное дело, что дало повод кантонам поставить вопрос об отчислениях в их пользу известной доли таможенных доходов (в милл. франков):

¹⁾ См. ниже главу II.

²⁾ О винной монополии см. М. И. Фридман, „Винная монополия“, т. I, 1914; Alice Keller. Des schweizerische Alkohol-monopol während des Weltkrieges, Bern 1924.

	Чистый тамо- женный доход.	Военные рас- ходы.	% воен. рас- хода покрыв. тамож. доход.
1850 г.	1,320	0,925	70,1
1860 »	4,283	2,623	61,3
1870 »	5,028	2,216	44,1
1880 »	15,707	11,736	74,8
1890 »	28,622	20,575	71,9
1900 »	43,326	27,703	64,0
1910 »	73,616	42,263	58,0

Если благодаря росту таможенных доходов, союз находился большей частью в благоприятном финансовом положении, то, наоборот, положение кантонов было чрезвычайно тяжелым и они постоянно сводили бюджеты с более или менее значительным дефицитом (Штейгер, 57):

	Излишек или дефицит в миллионах франков.		Число кантонов, сведших бюджет с излишк. с дефиц.	
	Союз.	Кантоны.		
1885 г.	+ 2,114	— 1,107	13	12
1891 »	— 3,970	— 2,098	17	8
1897 »	+ 4,239	+ 1,479	22	3
1900 »	— 1,724	— 0,608	16	9
1902 »	+ 0,666	— 2,338	15	10
1905 »	+ 12,587	+ 1,709	13	12
1908 »	— 3,488	— 0,396	7	17 ¹⁾
1910 »	+ 5,336	— 2,987	8	17
1913 »	— 5,353	— 0,937	10	15

Тем большее значение приобретают поэтому в финансовом хозяйстве кантонов союзные пособия на производстве тех или иных расходов, которые составили (в миллионах франков):

1860 г.	0,118	1900 г.	12,622
1865 »	0,812	1905 »	13,439
1870 »	0,817	1910 »	21,901
1875 »	1,190	1913 »	31,984
1880 »	1,823	1916 »	17,219
1885 »	1,165	1919 »	92,018
1891 »	2,903	1920 »	92,317
1895 »	5,157	1921 »	96,142

Таким образом, союзные пособия кантонам достигают чрезвычайно крупных сумм, показывая, кроме того, постоянное увеличение из года в год: в некоторые пятилетия (например, 1885—1891; 1891—1895; 1895—1900; 1905—1910) происходит удвоение пособий. Особенно же сильно увеличение их во время войны.

¹⁾ Кроме Нидвальдена.

4. ТАМОЖЕННЫЙ ДОХОД.

Начиная с начала XIX века, еще в конфедеративный период швейцарского объединения и далее через конституции 1848 и 1874 года в основе доходов союза лежат таможенные пошлины. Но лишь с 1848 года таможенное дело передано в исключительное ведение союза, а в пользу кантонов были установлены возмещения взамен потерянного ими права таможенного обложения (кроме ввозных пошлин с вин и других спиртных напитков, согласно ст. 32 конституции).

Реформа таможенного дела встречала целый ряд серьезных возражений и противодействий со стороны кантонов и заинтересованных групп населения; высказывались опасения повышения Союзом таможенных ставок с целью увеличения своих доходов; указывалось, далее, что пограничные кантоны понесут большие материальные потери, чем внутренние кантоны и будет нарушена правильная пропорция в жертвах, принесенных отдельными кантонами в пользу Союза. Некоторые считали, что таможенный доход представляет более неравномерный и менее соответствующий платежеспособности кантонов доходный источник, нежели матрикулярные взносы, устанавливаемые на основании данных о подоходно-поимущественном обложении. Поэтому финансовая самостоятельность Союза должна строиться на установлении союзного поимущественного налога.

Для истории швейцарских федеральных финансов важно отметить, что уже в 1848 году делались предложения установить федеральное прямое обложение; вплоть до мировой войны все подобные предложения, однако, неизменно отвергались, встречая сильнейшее противодействие кантонов, использовавших в собственных целях право подоходно-поимущественного обложения.

Несмотря на делавшиеся возражения, Конституция передала таможенное дело Союзу, запретив в то же время кантонам взимать какие-либо ввозные и вывозные пошлины, исключая пошлин на предметы потребления (*Ohnsgeld*), которые временно сохранились. Одновременно уничтожались все внутренние таможи. Союз получил право уничтожить некоторые другие пошлины, затрудняющие торговый оборот (дорожные, мостовые и др. сборы), установив взамен возмещение кантонам.

Поскольку таможенные доходы становятся главнейшим доходным источником, определяющим состояние бюджета, а, следовательно, и размер матрикулярных взносов, кантоны становятся заинтересованными в увеличении доходов, в частности, путем увеличения таможенных ставок. Здесь, однако, наступает коллизия чисто финансовых интересов с интересами народного хозяйства, для которого высокие таможенные ставки могут быть чрезвычайно невыгодны.

С другой стороны, поскольку для народного хозяйства в целом может быть желательным установление свободной торговли и полная отмена таможенных пошлин, оно не может быть осуществлено по фискальным соображениям, так как уничтожает важнейший источник государственных доходов. Поэтому здесь должен быть найден компромисс, при котором таможенные пошлины покрывали бы известную долю бюджетных расходов и в то же время не затрудняли развития производительных сил страны.

Конституционные реформы 1874 года отменили дальнейшие возмещения кантонам за потерю ими права таможенного обложения. Постоянный рост союзных таможенных доходов, возраставших сильнее увеличения военных расходов, вызвал недовольство кантонов, не получавших от этого никакой компенсации, тогда как постоянный рост их обязанностей ставил их в тяжелое финансовое положение. Особенно усилилось недовольство кантонов после общего пересмотра таможенного тарифа в 1891 году, после которого—ввиду повышения ставок—таможенные доходы Союза возросли с 31,5 милл. франк. в 1891 году до 36 и 38,4 милл. франков в 1892 и 1893 г.г.

В виду столь сильного увеличения таможенных доходов Союза, с одной стороны, и увеличения расходов кантонов в связи с возложением на них целого ряда новых задач социально-политического и общеэкономического характера, с другой стороны—кантоны внесли в 1894 году предложение об установлении отчислений в их пользу от союзных таможенных доходов в размере 2 франков на душу населения в год. Предложение имело целью, по словам Виктора Штейгера (у. с., стр. 60), освобождение кантонов от финансовой зависимости от Союза, проявлявшейся в системе союзных субвенций и вызывавшейся этим системе надзора за расходами кантонов. Этим хотели также вынудить Союз к экономии в расходах, так как, по мнению интерpellантов, Союз расходовал деньги на малопродуктивные цели, особенно армию. Для привлечения сторонников кантоны — инициаторы предложения, главным образом католические кантоны, обещали распределить полученные им таким образом суммы между общинами¹⁾.

Противники реформы указывали на недопустимость финансового ограничения Союза и на неизбежность высоких военных расходов, вызывавшихся общими политическими условиями. Кантоны получили взамен отмененных ввозных пошлин (см. выше) отчисления от доходов от винной монополии, что почти полностью компенсировало их потери²⁾. И с экономической точки зрения предложение было неприемлемым: отчи-

¹⁾ Le Fur. Etat fédéral et confédération d'Etats, Paris, 1896, p. 167.

²⁾ Об отмене оставшихся у кантонов ввозных пошлин на спиртные напитки и замене их отчислениями от доходов от союзной винной монополии — ср. Штейгер, стр. 63, сл.

сления по грубому признаку численности населения происходили бы безотносительно к степени экономического развития кантонов и их платежеспособности, поэтому малонаселенные и экономически более слабо развитые горные кантоны получили бы менее густо населенные, но в то же время экономически высоко развитые кантоны. Между тем, инициатива исходила от бедных кантонов, более мощные высказывались против финансового ослабления Союза. Для покрытия же нового расхода Союз должен был бы, вероятно, вновь повысить таможенные пошлины, что для целого ряда кантонов было неприемлемо. Поэтому народное голосование 4 ноября 1894 г. отвергло предложение большинством 350.639 гол. против 145.462 и 13^{1/2} кантонов против 8^{1/2}.

Инициатива 1894 г., так наз. „Beutezug“, имела большое влияние на федеральные финансы Швейцарии и те аргументы, за и против предложения, которые тогда делались, неоднократно повторялись и впредь при аналогичных предложениях изменения финансовых взаимоотношений Союза и кантонов.

§5. ВОЕННЫЕ ФИНАНСЫ ШВЕЙЦАРИИ.

Мировая война 1914—18 г. г., в которой Швейцария сохраняла военный нейтралитет, вызвала глубокое потрясение швейцарских, особенно федеральных, финансов; в целях сохранения нейтралитета Швейцария вынуждена была произвести мобилизацию своей армии, увеличить военные расходы, а с другой стороны, начавшаяся дороговизна и недостаток с'естных припасов (в отношении продуктов продовольствия Швейцария, подобно Англии, находится в чрезвычайной зависимости от импорта, так как внутреннее производство достаточно лишь на несколько месяцев) заставили союзное правительство принять меры к усилению импорта, выдачи ссуд предприятиям для понижения ими цен на продовольственные товары, повышению заработной платы и, следовательно, стоимости государственного аппарата.

Увеличение расходов породило дефицит государственного бюджета, на покрытие которого в виду недостаточности союзных доходных источников были произведены значительные выпуски бумажной валюты, что, вместе с расстройством международного торгового оборота, повело к ухудшению Швейцарского платежного баланса и, временами, вексельного курса. В целях борьбы с бумажно-денежной инфляцией¹⁾, союзное правительство начинает изыскивать новые источники доходов в двух направлениях: по пути установления фискальных моно-

¹⁾ О денежном обращении Швейцарии во время мировой войны см. Rob. Just. Die Geldinflation mit besonderer Berücksichtigung der Geldpolitik der Schweiz während des Weltkrieges, Jena, G. Fischer 1921.

полий (особенно табачной), обещающих союзу большие финансовые выгоды, и по пути нахождения новых налоговых источников (налоги на военную прибыль и друг.).

За семь лет — 1914—20 г. г. одни военные издержки Швейцарии составили около 1.261 милл. франков, расходы по продовольствию гражданского населения составили 350 милл. франков, продовольственные ссуды — 195,7 милл., а все вызванные войной чрезвычайные расходы, включая дефицит обыкновенного бюджета (267,8 милл. за 1914—1919), составили для Союзного правительства 2.351,8 милл. франков.

Война чрезвычайно неблагоприятно отразилась и на финансах кантонов. По установившейся практике кантоны участвуют в известной доле в общесоюзных расходах и во время войны им были частично переданы расходы по обеспечению семей призванных в войска, помощи безработным, продовольственным ссудам и др. Увеличение расходов имело следствием дефицит в кантональных бюджетах и вызвало поиски новых доходных источников. В таком же положении оказались и общины, причем следует отметить, что в бюджете и союза, и кантонов, и общин дефицит стал особенно резко увеличиваться с 1918 года, когда с ростом цен все больше стали увеличиваться расходы по продовольствию населения ¹⁾.

Обыкновенный бюджет союза.
(в тысяч. франков).

	Доход.	Расход.	Дефицит.
1913 г.	186.569,1	191.922,6	5.353,6
1914 "	158.271,9	180.805,1	22.533,1
1915 "	158.270,5	179.822,0	21.551,5
1916 "	176.582,0	193.227,5	16.645,5
1917 "	185.655,9	236.403,8	50.747,9
1918 "	221.705,1	283.599,8	61.894,7
1919 "	286.879,3	382.535,0	95.655,7
1920 "	343.556,4	443.093,1	99.536,7

Обыкновенный бюджет кантонов.
(в тысячах франков).

	Доход.	Расход.	Дефицит.
1913 г.	219.232,0	222.263,6	3.031,6
1914 "	226.213,8	239.155,5	12.941,7
1915 "	245.701,4	258.375,1	12.673,7
1916 "	248.505,4	257.751,7	9.246,4
1917 "	292.545,8	303.284,0	10.738,2
1918 "	354.209,4	404.405,1	50.195,7
1919 "	400.928,6	478.668,7	77.740,1
1920 "	347.277,2	433.397,6	86.120,4

¹⁾ О военных финансах Швейцарии см. ст. Grossmann. Les finances publiques de la Suisse de 1914 à 1920 (Rev. de Science et de législation financières, 1921, № 3); Charton. Chronique financière de Suisse (там же, 1915 № 4 и 1916 № 4); Bulletin de Statistique et de législation comparées, январь 1916 и март 1923; Jahrb. für Nationalökon. u. Statistik, июль 1923; Штейгер, ук. соч. стр. 87 сл.

а) Средства союза.

Уже в 1915 году, с резким увеличением дефицита союзного бюджета и сокращением его доходов в связи с сильным сокращением поступлений от таможенных пошлин, возник проект повышения нормальных доходов путем 1) удвоения ставок налога с лиц, не состоящих в армии, 2) установления единовременного военного налога с целью уменьшить мобилизационный долг, 3) введения табачной монополии. Указанные в п. 2 и 3 меры — военный налог и табачная монополия — будут и в последующие годы указываться как прекрасный источник ослабления финансового напряжения страны, причем, однако, в то время как военный налог был впервые проведен уже в 1915 году, вопрос о табачной монополии, встретивший резкое возражение, во время войны не был разрешен вовсе.

Проекту союзного прямого налога был противопоставлен проект взимания матрикулярных взносов, согласно ст. 42 Конституции, что встретило, однако, возражения в том, что при матрикулярных взносах плательщик нес бы в разных кантонах разную долю участия в мобилизационных расходах, а кроме того, так как покрытие взносов шло бы путем повышения ставок кантонных прямых налогов, и без того сильно напрягавших платежеспособность плательщиков, то это усилило бы стремление плательщиков избежать обложения и был бы нарушен принцип всеобщего участия в военных расходах. Поэтому был избран путь специального налога.

С установлением военного налога (чрезвычайного подоходного налога, а для юридических лиц — налога на капитал) была пробита брешь в федеральном финансовом устройстве, при котором прямые налоги принадлежали исключительно кантонам (исключение составлял налог на лиц, освобожденных от военной службы, который считался союзным, хотя и взимался кантонами и в размере 50% поступал в их пользу). Поэтому введение союзного прямого налога являлось актом нарушающим конституцию и встречало противодействие романских кантонов, боявшихся потерять эффективный доходный источник. Лишь заявление союзного правительства о его единовременности и некоторое сочувствие германских кантонов сломили это противодействие и принятой народным референдумом 6 июня 1915 г. ст. 42 bis Конституции Союзу было предоставлено право взимания чрезвычайного, единовременного военного налога. Налог уплачивался в два срока в 1916 и 1917 году и дал 123,5 милл. фр., а за вычетом 20% в пользу кантонов — 98,7 милл. франков.

В то же время в виду постоянного роста в первую очередь военных расходов, союз изыскивал новые источники доходов. В конце 1914 года федеральное собрание принимает программу значительного увеличения существующих доходов (повышения таможенных пошлин и др.).

Одновременно разрабатываются проекты новых налогов. Во главе идет проект табачной монополии, который по самым скромным подсчетам должен дать свыше 9 милл. франков; к этому проекту примыкает предложение о монополизации тех отраслей производства спирта, на которые монополия 1885 г. не распространяется; значительных поступлений можно было бы также, по мнению проектировщиков, ожидать от налога на пиво.

Настоятельность изыскания новых доходов заставляет правительство в конце 1916 года снова обратиться к чрезвычайным налогам. Улучшение общеэкономического положения, преодоление швейцарской промышленностью вызванного войной сырьевого кризиса и кризиса сбыта, поднимающаяся волна экономической жизни, расширение товарообмена ¹⁾ порождают новый источник обложения, позволяющий отказаться от повторения „военного“ налога 1915 года: вопрос идет об обложении военной прибыли, источника, к которому начиная с второго года войны обращается большинство европейских стран.

Закон 1916 года установил обложение в размере 25% (в 1917 г. ставка повышена до 42%) сверх прибыли физических и юридических лиц, прибыль которых, согласно опубликованным балансам или представленным отчетам, превышает довоенную прибыль. Налог на сверхприбыль встречал то возражение, что он является в известной степени дублированием военного налога 1915 года и что им трудно облагать комиссионеров и т. подобных лиц, не имеющих места оседлости, но извлекающих между тем громадные прибыли. Кроме того он взимается безотносительно к платежеспособности плательщика и его доходу и в этом его слабая сторона.

Таким образом почти половина расходов по мобилизации была покрыта двумя чрезвычайными военными налогами, на которые не рассчитывали в начале войны.

В конце 1916 года Федеральный Совет, вырабатывая свою финансовую программу, в значительной части повторил программу 1914 года. Программа 1916 года предусматривает: 1) расширение в пользу Союза спиртовой монополии, 2) установление табачной монополии, 3) налог на пиво, 4) гербовый сбор, 5) реформу военного налога (*Militärpflichtsteuersatz*), 6) возобновление „военного“ налога с доходов и имущества.

Вся программа в целом не была принята Национальным Собранием в силу партийных разногласий, и правительство в своей деятельности пошло по линии наименьшего сопротивления, остановившись в первую очередь на гербовом сборе.

¹⁾ Благодаря своему географическому положению, начиная с XVIII в. Швейцария всегда выигрывала в торговом отношении от сохранения военного нейтралитета в европейских войнах.

Ср. Н. Bächtold. Die geschichtlichen Entwicklungsbedingungen der Schweizerischen Volkswirtschaft (Jahrb. für Nat. Oek. und Stat., Bd. 122, 1924).

Гербовый сбор существовал к тому времени уже в 9 кантонах (из 25), давая им около 3 милл. франков в год. От установления гербового сбора упорно отказывался все время Цюрих, и этим отчасти объясняется колоссальная сумма,—на 700 милл. фран.—совершающихся в нем внешнеторговых сделок.

Предложение установления союзного гербового сбора с распространением его на все кантоны было сделано еще в 1910 году, но не получило осуществления. В 1916 году проект федерального гербового сбора был детально разработан проф. Ю. Ландманн, исчислившим возможные поступления в 12,3 милл. франков, а за вычетом издержек взимания и некоторых других расходов (0,3 милл. франк.), а также 20%-ных отчислений в пользу кантонов (2,4 милл. франк.)—в 9,6 милл. франков.

Соответствующая статья Конституции, предоставляющая союзу право взимания гербового сбора, была принята народным голосованием 23 мая 1917 года, закон был принят 4 октября того же года и вошел в силу с 1 апреля 1918 года. Действительные поступления почти вдвое превысили расчеты проф. Ландманн: чистый доход Союза составил в 1919 г. 15,7 милл. франк., в 1920—17,2 милл. франк.

Установление федерального наследственного налога имеет, конечно, наибольшее принципиально важное значение с точки зрения построения федеральных финансов. Его установление, подобно наследственному налогу в Германии (1906 г.), пробило бы брешь в установившейся системе федеральных финансов Швейцарии, создав прецедент для установления и впредь федеральных прямых налогов с целью, может быть, постепенной замены кантональных подоходно-поимущественных налогов, чрезвычайно неравномерных по отдельным кантонам, едиными союзными налогами.

Наследственный налог ¹⁾ существовал уже в некоторых кантонах, но был в каждом из них построен различно, что вело к неравномерности обложения. А кроме того слабое использование этого доходного источника понижало возможные поступления до 7 милл. франк. вместо возможных 15—20 милл. франк. При унификации наследственного налога, распространении его на всю территорию союза поступления могли бы, по некоторым подсчетам, достичь 30 милл. франков. Проект союзного правительства встретил сильнейшее противодействие кантонов, боявшихся нового усиления за их счет финансов Союза, ослабившего—благодаря „военному“ налогу—их доходы от обложения доходов и имущества. Оппозиция была настолько сильна, что проект потерпел фиаско. Тогда правительство заменило (1920) проект федерального наследственного налога

¹⁾ Cp. E. Grossmann. Bundesstaatliche Finanzpolitik. Zürich, 1917, s. 66 ff.; cp. Schanz. Die Steuern der Schweiz, I, 155 ff.

проектом закона о „налоговом контингенте“, устанавливающим 1) участие Союза в поступлениях кантональных наследственных налогов, и 2) выработку им единообразных форм участия Союза в этих поступлениях.

Неудачи постигли и другие проекты новых налогов, предложенные в 1919 году.

Рост военных расходов вызвал вскоре после окончания взимания первого военного налога предложение о его повторении, которое было осуществлено в 1918 г. Его проведению немало способствовало усиление среди малоимущей массы населения идеи федерального прямого обложения. Социалистическая партия поэтому представила проект изменения Конституции с целью предоставить Союзу право взимания постоянного налога с доходов, превышающих 5000 франков в год и с имущественностью свыше 20.000 франков. Буржуазные классы высказались в связи с этой агитацией за повторение взимания единовременного военного налога, что и было принято народным референдумом (2. VI. 1918), отклонившим предложение социалистов.

В связи с этим, выставлялся также проект установления одного поимущественного налога, как, якобы, более соответствующего с платежеспособностью плательщика. Налог предполагался классифицированным, взимаемым в течение 15—20 лет, общая сумма его могла бы быть определена лишь по окончании войны, когда окончательно выяснились бы мобилизационные расходы, на покрытие которых налог предназначался.

Принятый, однако, проект налога (4 мая 1919 года) строился в значительной степени на тех же основаниях, что и налог 1915 года. Срок действия налога законом не установлен, он будет взиматься пока сумма его поступлений, вместе с суммой поступлений первого „военного“ налога и налога на военную прибыль, не покроет мобилизационных расходов. Следовательно, в этом налоге был уже проведен отказ от его единовременности, чем идея федерального прямого налога, соответствующая происходящему процессу централизации Швейцарии, получила новый толчок. Отличие налога 1919 г. от первого налога (1916 года), заключалось в том, что были допущены скидки мелкой буржуазии, своими голосами провалившей социалистический проект постоянного федерального прямого налога.

Оба „военных“ налога и налог на военную сверхприбыль имели почти полностью целевое назначение покрытия издержек, связанных с сохранением Швейцарией военного нейтралитета в мировой войне. За 1914—1919 чрезвычайные расходы составили 2.866 милл. франков, а за вычетом сумм расходов „мирного“ времени за те же годы (по размеру 1913 года) или — 1.152 милл. франк., вызванные войной чрезвычайные расходы

составили 1.714 милл. франк., которые были покрыты следующим образом:

Первый «военный» налог	98	милл. фр.
Добровольный военный налог	0,3	»
Налог на военную прибыль	390	»
Все «военные» налоги	488	милл. фр.
Обыкновенные доходы 1914—1919 г.г.	1.187	»
Всего доходов 1914—1919 г.г.	1.675	милл. фр.
За вычетом:		
Доходов «мирного» времени (доход 1913 г. взятый 6 раз)	1.119	милл. фр.
«Военные» доходы	556	милл. фр.

Таким образом, лишь 32,5% „военных“ расходов (чрезвычайных расходов, вызванных войной) было покрыто „обыкновенными“ доходами. Поэтому понятно стремление правительства всеми мерами увеличить доходные поступления путем изыскания новых и увеличения существующих доходных источников, в том числе и налогов. Мы выше уже указывали на те многочисленные проекты налоговых мероприятий и вообще мероприятий, должествующих увеличить фискальные доходы Союза, которые предлагались во время войны. Из них, кроме вышеуказанных, получил осуществление лишь проект обложения купонов ценных бумаг, установленный в 1919 году.

Через год, в конце 1920 г., была созвана специальная комиссия экспертов, которая вынесла предложение об установлении целого ряда новых налогов: единого налога на капитал, налога на прирост имущества, налога на сверхприбыль (взамен налога на военную прибыль), налога на роскошь, на оборот и другие налоги. Улучшение в это время условий внешнего товарооборота, повлекшее его сильное увеличение и вызванное этим повышение таможенных доходов заставили обратить внимание на этот фискальный источник, заняться пересмотром таможенных ставок и повышением ввозных пошлин, а проекты новых налогов отошли на второй план.

Заканчивая на этом обзор финансовых мероприятий Союза, вызванных войной, необходимо указать на извлечение им довольно крупных доходов от „военных“ монополий преимущественно на продовольственные продукты (сахар и др.) и от участия в экспортно-импортных операциях.

Параллельно с увеличением доходов Союз проводит ввремя войны сокращение расходного бюджета; это сжатие расходов затрагивает расходы культурно-социального значения, а также субвенции, выдаваемые Союзом кантонам на производство различных расходов, направленных к повышению культурной и экономической жизни страны.

Сокращение субвенционного фонда вместе с ростом расходов приводит к кризису и кантональные финансы и заставляет их принимать ряд мер по сбалансированию бюджета.

в) Финансы кантонов.

В финансовом отношении положение кантонов во время войны было много легче положения союзного правительства, так как их расходы повысились в меньшей пропорции, а главное, в их распоряжении было большинство налоговых источников и они могли значительно увеличить поступления путем повышения ставок подоходно-поимущественного налога или переоценкой подлежащих обложению имуществ, в виду изменения их денежной ценности под влиянием инфляции.

Главнейшее внимание кантоны уделяли возможности более эффективного использования подоходно-поимущественного обложения, в той или иной форме существовавшего во всех кантонах и составлявшего один из их главнейших доходных источников. Прежде всего налог был в некоторых кантонах распространен на заработную плату (Аппенцель Внутреннего Родена 1919, Гларис 1920, Нидвальден 1921 и др., исключая Швица, не облагающего до последнего времени доходов от заработной платы, жалований и т. п.). Подобно федеральному правительству некоторые кантоны провели чрезвычайный кантональный „военный“ налог (Базель-город, Аппенцель Внешнего Родена), другие произвели переоценку объектов обложения и усилили права фискальных органов по проверке сведений, представляемых плательщиками (Цюрих, С. Галлен, Люцерн, Шаффгаузен, Фрибург).

Глобальный подоходный налог, существовавший до войны лишь в отдельных кантонах, во время войны получил более широкое распространение. Таким образом, во время войны финансовая нужда повела, отчасти, к устранению разнообразия в построении кантональных подоходных налогов и построению их на более или менее одинаковых основаниях.

Общий размер облагаемого имущества повысился за 1913—1919 г.г., по подсчетам Федерального Статистического Бюро, с 16,2 мл. фр. до 21,5 мл. или на 32,3%, облагаемый доход с 982 мил. фр. в 1913 г. (по 19 кантонам) возрос в 1919 г. до 2.278 милл. фр., т. е. на 131,9%. Увеличение это в известной степени является фиктивным, будучи следствием валютной инфляции, но, главным образом, это объясняется повышением техники взимания, реформой налога (переход к обложению по совокупности дохода), проведенного в некоторых кантонах (Цюрих, Берн, Фрибург, Базель и др.).

Ставки налога были во время войны чрезвычайно сильно повышены, так, например, нефундированный доход в 6.000 франк. подлежал налогу в размере 8 и более %, тот же доход, но фундированный, платил уже 13%, а в некоторых кантонах свыше 25% и т. д. Присоединяя к этому федеральные военные налоги, окажется, что подоходные налоги составляют около 40% дохода.

Финансовое положение кантонов было сильно облегчено отчислениями от установленных во время войны союзных налогов, которые составили:

Отчисл. от I воен. нал.	25 милл. фр.
от нал. на военн. прибыли	50 „
Повыш. ставок нал. с лиц, не состоящих в армии.	5 „

К этому надо прибавить отчисления от II военного налога, гербового сбора, купонного налога.

Общие налоговые поступления кантонов возросли во время войны в $2\frac{1}{2}$ раза, а с начала столетия в 4 раза:

	Налогов. дох. в т. ф.	На душу населения.
1900	53,336	16,16
1913	92,749	23,92
1920	212,369	56,36
1921	224,607	58,33

В Швейцарии уже давно раздавались голоса о необходимости пересмотра кантональной налоговой системы, строящейся почти исключительно на двух видах налогов: подоходном и поимущественном. Поэтому указывалось на необходимости развития других налоговых источников; в частности указывалось на наследственный налог, который в Швейцарии слишком слаб, давая лишь 4 франка на жителя, в то время, как в Англии и Франции он дает до 15 франк. на душу населения; путем повышения налоговых ставок поступления могут быть значительно увеличены: средняя ставка обложения в 1908—1917 г.г. равнялась 1,49% наследственной массы (в большинстве европейских стран свыше 5%), причем доход понижался еще более, благодаря недостаточно точной оценке наследственной массы и неудовлетворительной технике взимания. Поэтому кантоны предприняли во время войны ряд мер по усилению поступлений наследственного налога, но, как говорит проф. Гроссмани, создается впечатление, что кантоны не знают как использовать этот фискальный источник. Мы видим, что одно время возник проект превращения кантональных наследственных налогов в федеральный, что, при надлежащем его построении, могло бы значительно повысить фискальный доход, но проект встретил столь сильное противодействие кантонов, что был оставлен.

Рост расходов и бюджетного дефицита заставляет кантоны, как и союзное правительство, изыскивать новые доходные источники и в них возникают проекты обложения прироста ценности имущества (Женева с 1920 г.), универсальных магазинов (С. Галлен; опротестован Федеральным Судом, как нарушающий свободу торгово-промышленной деятельности) и др. Все эти меры оказались недостаточными для уравнивания кантонального бюджета, который страдал также от значительного сокращения союзных субсидий (субвенций). Швейцария,

как известно, имеет широко развитую систему целевых государственных пособий по большинству культурно-социальных и экономических расходов кантонов; сумма пособий составляла к концу войны весьма крупную сумму,—50 милл. франк. или 10% всех кантональных доходов. В самом начале войны, при появлении финансового затруднения, Союз значительно сократил субвенции на мелиорации, борьбу с вредителями сельского хозяйства, восстановление виноградников, общественные работы, профессиональное образование. Это сокращение пособий вместе с ростом расходов, переложением на кантоны новых обязанностей, связанных с мобилизацией армии (см. выше), явилось одной из причин финансового неблагополучия кантонов в годы войны.

Война, повидимому, в сравнительно слабой степени затронула финансы общин и городов. В общинах с населением свыше 1.000 человек доходы возрасли с 173,7 милл. (1914 г.) до 284,1 милл. фран. (1918 г.), в том числе прямые налоги составляли соответственно 73,8 милл. и 103,9 милл.; таким образом, треть увеличенных доходов приходится на долю прямых налогов. Доходы от коммунальных предприятий (газовые заводы, трамваи) значительно понизились, но зато сильно повысились доходы от электрических станций.

Налоговая система общин получила дальнейшее развитие и им были предоставлены новые налоговые источники: налог на прирост ценности имущества (Цюрих, Люцерн), налог на увеселения и др. Это не ослабляет, однако, в достаточной степени напряженного состояния общинных финансов, вызываемого увеличением расходов (рост заработной платы ввиду повышения товарных цен) и сокращением доходов коммунальных предприятий.

с) Значение войны для развития федеральных финансов в Швейцарии.

Таким образом, федеральные финансы Швейцарии претерпели во время войны целый ряд чрезвычайно важных изменений.

Война вызвала чрезвычайно сильное увеличение расходов всех органов государственного управления (союза, кантонов и общин); расстройство экономической жизни, нарушение нормального международного товарообмена — промышленность Швейцарии, экспортность которой чрезвычайно велика, зависит в сильнейшей степени от внешнего рынка — все это повело к сокращению доходов. Дефицит покрывался или займами, или выпуском билетов государственного казначейства, т. е. путем бумажной-денежной эмиссии.

В поисках выхода из тяжелого положения, Союз, а за ним и кантоны, обращается подобно другим воевавшим и нейтральным странам к усилению податного винта, вводя чрезвычайные

подоходно-поимущественные налоги. Это последнее имеет в Швейцарии то особо важное значение, что этим Союз использует впервые прямое обложение; „военные“ налоги 1915 и 1919 годов становятся таким образом прецедентами для установления постоянного федерального прямого обложения, движение в пользу которого получает во время войны сильный толчок, до сих пор, правда, не увенчавшийся успехом.

Союзное правительство не раз вырабатывает во время войны программу финансовой реформы, имеющей целью облегчить финансовое положение Союза за счет предоставления ему новых фискальных источников и за счет некоторого ослабления финансовой автономии кантонов. Предлагаемые меры установления федерального наследственного налога, табачной монополии, расширения винной монополии на все алкогольные изделия и др. встречают столь сильное противодействие кантонов и заинтересованных групп населения, что должны быть оставлены, но Союзу удается все же провести ряд налогов, увеличивающих значение его налоговых доходов и могущих служить некоторым облегчением его критического финансового положения (налог на купоны ценных бумаг, гербовый сбор). Коренной реформы федеральных финансов, которая могла бы почти сразу в корне изменить финансовое положение Союза, как сказано, произведено не было, союзные прямые налоги — явление временное, которое должно исчезнуть с ликвидацией тех расходов, для покрытия которых они созданы. Финансовые взаимоотношения Союза и кантонов остались и после войны теми же, которые были установлены Конституцией 1874 года, но идея финансовой централизации получила новое движение. Но важно то, что война показала, что крупные социально политические задачи могут быть выполнены лишь Союзом, но с неременным сотрудничеством кантонов и общин; для выполнения этих задач Союзу должны быть предоставлены соответствующие денежные средства, а это вызовет необходимость пересмотра финансовых взаимоотношений Союза и кантонов.

В кантональных финансах наблюдается течение в пользу построения налогов на одинаковых основаниях, что значительно облегчает превращение впоследствии кантональных прямых налогов в федеральные.

6. ПОСЛЕВОЕННЫЕ ФИНАНСЫ ШВЕЙЦАРИИ.

С прекращением войны государственные финансы Швейцарии не получили значительного облегчения в виду разразившегося тяжелого экономического кризиса. Лишь с его преодолением в 1923 году Швейцария смогла несколько улучшить свое финансовое положение, заняться сбалансированием бюджета и поставить вопрос о ликвидации военных долгов, а также вновь несколько увеличить затраты по удовлетворению тех потребностей, которые были сжаты во время войны.

На послевоенные 1922 и 1923 г. г. падает главная сумма поступлений от второго военного налога. Налог 1919 года должен, как уже указано выше, взиматься до тех пор, пока сумма его поступлений, вместе с поступлениями первого военного налога и налога на военную прибыль не покроет мобилизационных расходов. К концу 1923 года последние составили 1.160 милл. фр., налоговые поступления дали за то же время 768,3 милл. фр., таким образом, чрезвычайные военные налоги (собственно, 2-й военный налог) должен покрыть еще 391,7 милл. франков. Поэтому можно предполагать, что он будет взиматься в течение всего ближайшего десятилетия (до 1934 года).

Развитие чрезвычайных налоговых поступлений представлено в следующей таблице (в милл. франков):

	Военные на- логи.	Налог на военную прибыль.	Всего.
1916 г.	56,7	0,0	56,7
1917 »	30,0	84,5	114,5
1918 »	9,9	135,2	145,1
1919 »	1,9	170,4	171,3
1920 »	0,9	86,8	87,7
1921 »	2,0	55,5	57,5
1922 »	87,1	17,8	104,9
1923 »	27,1	2,6	29,7

Таким образом, в Швейцарии происходит некоторое оздоровление государственных финансов, выражающееся в сокращении бюджетного дефицита. То же явление наблюдается и в кантональных финансах.

Но неполное изжитие бюджетного дефицита заставляет обращаться для его покрытия к помощи государственного кредита, что ведет к увеличению задолженности и порождению новых финансовых затруднений.

Поэтому вполне понятно стремление правительства прекратить дальнейший рост государственного долга путем сбалансирования бюджета и начать постепенную его ликвидацию, в первую очередь путем консолидации текущего долга или погашения правительственных обязательств перед Национальным Банком.

Представляя Национальному собранию бюджет 1923 года, Федеральный Совет весьма настоятельно указывал на необходимость сбалансирования бюджета или, по крайней мере, максимального уменьшения дефицита, что могло бы быть достигнуто, как путем увеличения доходов, так и строжайшей экономией в расходах.

Главнейшее внимание Совет уделяет, однако, увеличению доходных поступлений путем повышения эффективности существующих источников (пересмотр таможенного тарифа, рас-

пространение обложения на все алкогольные изделия и др. ¹⁾ или установлением новых налогов, что создает коллизию государственных (союзных) финансов с кантональными, так как увеличение числа финансовых источников Союза должно идти за счет соответствующего ослабления кантонов, поэтому более легко могли бы быть проведены—они встретили бы и более слабое противодействие имущего населения,—налоги на потребление, особенно на потребление предметов роскоши (поступления от обложения предметов не первой необходимости предназначались на покрытие расходов по социальному страхованию инвалидов и престарелых). Такое же целевое назначение предполагалось придать и дополнительному федеральному налогу с наследственной массы.

Достижение бездефицитного бюджета, прекращение роста государственного долга и начало его погашения—такова финансовая программа федерального правительства на ближайшие годы ²⁾.

Глава II.

СОВРЕМЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА ШВЕЙЦАРИИ.

1. ФИНАНСОВОЕ УСТРОЙСТВО ШВЕЙЦАРИИ.

Увеличение финансовых потребностей Союза во время войны ввиду необходимости финансирования военных мероприятий, субсидирования пострадавших от мирового кризиса отраслей промышленности, борьба с высокими ценами на предметы первой необходимости за счет государственных пособий соответствующим отраслям торговли и производства, пособия безработным,—вызванный всеми этими мероприятиями недостаток наличных средств Союза значительно укрепили идею реформы союзных финансов и предоставления Союзу права взимания прямых налогов. Благодаря решительному противодействию кантонов идея реформы не была претворена в жизнь, и во время войны Союзу было лишь предоставлено двукратное взимание чрезвычайного прямого налога, построенного по принципам подоходно-поимущественного обложения.

И не смотря на то, что проекты реформы выдвигались и в законодательных органах, и широко дискуссировались в печати, финансовое устройство Швейцарии осталось во время войны без изменений.

Разграничение доходных источников и устранение параллельного использования того же способа извлечения дохода достигается в Швейцарии предоставлением доходных источни-

¹⁾ Соответствующий законопроект отвергнут референдумом 3. VI. 1923.

²⁾ Подр. см. нашу ст. «Финансы Швейцарии за 1914—1924 г. г.» в «Вестнике Финансов» 1925, № 4.

ков какому-нибудь одному органу—или Союзу или кантонам, но предоставление его Союзу не дает, однако, права полного им распоряжения и известную долю поступлений Союз уделает кантонам. Участие кантонов в союзных доходах имеет место в двух формах: кантоны получают заранее фиксированную на длительный промежуток времени сумму, как это было в отношении возмещений за передачу Союзу таможенных доходов и почтовой регалии, или устанавливается процентная доля участия кантонов в союзных доходах, что и имеет место в большинстве случаев (гербовый сбор, прибыль Национального Банка и др.).

И другая форма участия кантонов в союзных доходах, заключающаяся в выдаче Союзом пособий, при которых их источник заранее не определен, получила в Швейцарии сильное развитие, и в ней широко применяются как система дотаций, несвязанных пособий, расходование которых находится в непосредственном распоряжении кантонов, так и система субвенций, целевых или связанных пособий, при которых заранее определяется предмет их израсходования и в отношении которых Союз имеет право контроля над правильностью их употребления.

С другой стороны, конституция предусматривает возможность обратного построения системы федеральных финансов, при которой доходные источники принадлежат кантонам и известная часть их отчисляется ими на удовлетворение общесоюзных потребностей в форме так называемых матрикулярных взносов. Но если, с одной стороны, при системе матрикулярных взносов союзный бюджет может быть всегда сведен бездефицитно, то, с другой стороны, как это особенно показывает опыт Германии и что будет в своем месте более подробно указано, построение общесоюзных финансов в значительной степени на матрикулярных взносах ставит их в сильную зависимость от членов федерации и ограничивает свободу Союза в выполнении порученных ему задач.

Ст. 42 Конституции 1848 года установила, что „издержки“ Союза покрываются:

- а) доходом от союзного имущества;
- б) доходом от союзных таможенных пошлин, взимаемых на швейцарской границе;
- в) доходом от почт и телеграфов;
- г) доходом от регалии пороха;
- д) половиной валового дохода от налога с освобожденных от военной службы, взимаемого кантонами;
- е) взносами кантонов, которые будут установлены союзным законодательством, считаясь, главным образом, с их богатством и их податными средствами“.

Кроме того, принятой в 1917 г. статьей 41 bis Союзу предоставлено взимание гербового сбора с ценных бумаг, кви-

танций, со страховых премий, векселей и имеющих с ними равное значение бумаг, фрахтовых документов и пр. бумаг торгового характера.

Таким образом, доходные источники Союза строго ограничены, и большинство налоговых источников сохранено в распоряжении кантонов, имеющих довольно широко развитую налоговую систему. Так как в гл. I был уже дан анализ военных налогов, а также налога с лиц, освобожденных от военной службы, остальные же источники союзных доходов, полностью им используемые в личном распоряжении, не имеют столь большого значения с точки зрения построения федеральных финансов, то мы можем ограничиться их перечислением.

Что касается налоговой системы кантонов, то она требует несколько более детального рассмотрения ¹⁾.

Доходный бюджет кантонов строился в течение последних лет следующим образом ²⁾ (в милл. фр.):

Кантональные налоги:	1918 г.	1919 г.	1920 г.
Поземельный и поимущ. налоги	49.1	45.2	70.4
Подходный налог и налог на профес. деятельность	37.6	61.7	78.9
Личный (поголовный) налог	1.0	1.1	1.5
Дополнительный подходный налог	2.5	4.3	10.0
Наследственные пошлины	9.7	10.9	15.9
Итого прямых налогов	99.9	123.2	176.7
Налоги на обращение	9.3	11.4	11.9
Гербовые пошлины	2.8	3.0	3.0
Налог на автомобили	1.0	1.8	3.2
Налог с гостиниц	4.1	4.4	5.1
Сбор за пользование водяной силой	2.3	2.8	3.2
Другие кантон. налоги	3.4	3.5	4.3
Итого косвенных налогов	22.9	26.7	30.6
Всего кантон. налогов	122.3	149.9	207.3
Отчислений от союзных доходов	19.1	20.9	24.1
Всего кантон. доходов	354.2	397.4	460.0

Таким образом, около 40% всех кантональных доходов составляют поступления от кантональных налогов, среди которых главное место принадлежало прямым налогам. Из прямых налогов кантоны использовали подходный и поимущественный налоги, которые составляли свыше 80% всех поступлений прямых налогов и около 70% всех налоговых поступлений. В 1910 г. соотношение отдельных налогов представлялось в следующем виде (по Альб. Гензель, стр. 29):

¹⁾ Подр. см. Schanz, Die Steuern der Schweiz, 1890.

²⁾ Memorandum on Public Finances, League of Nations, Geneva 1922.

	В скольких кантонах введены.	Общая сумма дох. brutto в %.
I группа. Всеобщие прямые налоги	—	69,64
1. Поголовный налог	11	1,17
2. Поимущественный налог	25	42,48
3. Подоходный и промысловый налоги	16	24,01
4. Недоимки и штрафы	18	1,98
II группа. Прочие налоги	—	24,96
5. Наследственный налог	19	9,27
6. Налог на переход имущества	12	8,20
7. » «мертвой руки»	2	0,04
8. Гербовый сбор	15	3,95
9. Налог с плакатов и реклам	2	0,01
10. » с обществ страх. от огня	6	0,04
11. » с акционерных обществ	2	0,36
12. » с банкнот	16	0,09
13. Биржевой налог ¹⁾	3	0,46
14. » налог с дистилляторов ²⁾	1	0,01
15. » с экипажей	4	0,11
16. » с велосипедов	22	0,58
17. » с автомобилей	22	0,16
18. » на пожарное дело ³⁾	1	0,11
19. » на освещение ³⁾	1	0,43
20. » на собак	15	0,69
21. Табачный налог	2	0,08
22. Налог с билиардов	2	0,04
23. » на прислугу ⁴⁾	1	0,09
24. » с арендной платы ⁴⁾	1	0,24
III группа.		
25. Союзный налог с лиц освобожденных от военной службы (отчисления)	25	5,40

По системе использования сохранных конституций в рас-
поряжении кантонов прав подоходно-поимущественного обло-
жения⁵⁾, все кантоны в последние перед войной годы могли
быть разделены на четыре группы⁶⁾.

К первой группе относятся кантоны, имеющие только по-
имущественный налог и не имеющие подоходного обложения
(5 кантонов, в том числе Женева).

Вторую группу составляют кантоны, имеющие раздельное
обложение имущества и доходов (но лишь доходов от заработ-

¹⁾ Цюрих, Базель, Женева.

²⁾ Фрейбург.

³⁾ Базель-город.

⁴⁾ Женева.

⁵⁾ Поимущественный налог издавна являлся одним из источников кан-
тональных доходов, но современную систему, свою он принял лишь в XIX веке:
отмененные после акта о медиатизации 1803 г., кантональные поимуществен-
ные налоги были восстановлены в середине XIX стол. в большинстве канто-
нов. См. Hh. Bullock. The General Property tax in Switzerland-State and Local
Taxation. Fourth International Conference 1910. Addresses and proceedings,
Columbus 1911, p. 54.

⁶⁾ Schanz, s. 52 ff; v. Harling. Die Schweizer Militärsteuer, Berlin, 1912.

ной платы); эта группа включает 15 кантонов, в том числе Цюрих, Люцерн, Ури, Шаффгаузен и др.

К третьей группе относится кантон Берн, облагающий подоходным налогом доходы от заработной платы, денежных капиталов и движимости; недвижимое имущество подлежит поимущественному налогу.

Наконец, к четвертой группе принадлежат кантоны с всеобщим подоходным налогом, при котором облагаются прогрессивными ставками сперва вся совокупность дохода, а затем фундированный доход от имущества подвергается дополнительному обложению поимущественным налогом. Эту систему применяют Базель, Золотурн и Тессин, и соответствующий проект возникал в Цюрихе и С. Галлене.

Прогрессивное обложение имущества или доходов существовало в 16 кантонах из 25, прогрессивный наследственный налог в 6 кантонах, а прогрессивное обложение того или иного рода в 18 кантонах.

С точки зрения принципа обложения прогрессивным или пропорциональным налогом, кантоны могут быть разбиты на три группы ¹⁾: 1) кантоны с пропорциональным поимущественным, но прогрессивным подоходным налогом (Тичино, С. Галлен, Тургау и Обервальден); 2) кантоны с прогрессивным поимущественным налогом (Женева и Гларус); 3) кантоны с прогрессивными поимущественным и подоходным налогами.

Таким образом, Швейцария представляет широкое разнообразие систем прямого обложения, что приводит к сильным различиям в ставках обложения и в общей его тяжести ²⁾.

В самом деле, кантоны, населенные богатыми плательщиками, могут устанавливать более низкие ставки, чем кантоны со средними по доходности плательщиками.

Особенно неравномерно обложение недвижимости. Так напр., здания, служащие сельскохозяйственным целям, свободны от обложения в Женеве и Швице; Валлис облагает в 70% оценочной стоимости, а Берн—50%. Земледельческие участки облагаются в Золотурне, исходя из 70% кадастровой оценки, в Цуге—по средней доходности, в Шаффгаузене и Ааргау—по средней за десятилетие рыночной цене, причем в Шаффгаузене берется 75% последней.

Чрезвычайное разнообразие представляет также зачет долгов, лежащих на земельной собственности; техника обложения также в большинстве кантонов различна ³⁾.

Ввиду существующего разнообразия ставок и систем обложения, которое имеет место не только в отношении кантональных, но и в отношении общинных и городских налогов

¹⁾ Ср. *Graduated Taxation* в *Palgrave's Diction. of Pol. Econ.*, v. 2 (1906).

²⁾ Ср. Schanz. *Die Steuern der Schweiz*, 1890.

³⁾ Ср. von Harling, стр. 42 сл.

и надбавок, общий размер падающих на отдельное лицо или предприятие налогов чрезвычайно неравномерен и достигает иногда больших колебаний. Так, по данным статистики обложения 25 городов, акционерные общества уплачивают следующие суммы кантональных и общинных налогов (в % к акционерному капиталу ¹⁾).

	Минимум.	Максимум.
Общества типа В ²⁾ . . .	0,13 (Ааргау)	1,91 (Беллинцона)
„ „ Е ³⁾ . . .	0,33 (Базель город)	2,24 (Чур).
„ „ F ⁴⁾ . . .	0,15 (Женева)	2,24 („).

Правда, в известной степени такое различие в размерах обложения естественно, так как отдельные общины могут в силу своей экономической развитости использовать предоставленное право обложения в меньших размерах, нежели общины, экономически и социально отсталые, с большими неудовлетворенными потребностями и со сравнительно невысокой средней платежеспособностью населения.

Известным коррективом является, конечно, система государственных пособий, но они не могут полностью удовлетворить всех потребностей общин и кантонов.

Между тем разнообразие систем обложения ведет к невыгодным последствиям для самих кантонов, так как происходит переселение плательщиков в кантоны более низкого обложения, а, кроме того, оно чрезвычайно тяжело и для плательщиков, имеющих имущество или извлекающих доходы из разных кантонов.

С целью устранения неизбежного при самостоятельной юрисдикции кантонов в области подоходно-поимущественного обложения, двойного обложения, ст. 46 Конституции 1874 г. установила, что „лица, поселившиеся в Швейцарии, подчинены, по общему правилу, юрисдикции и законодательству по месту своего жительства, в области гражданского права.

Союзное законодательство издает необходимые постановления относительно применения этого принципа, равно как и для того, чтобы воспрепятствовать двойному обложению какого-нибудь гражданина“.

Как общее правило, недвижимое имущество подвергается обложению по своему местонахождению, а движимое по местожительству плательщика ⁵⁾.

¹⁾ E. Grossmann. Bundesstaatliche Finanzpolitik, Zürich 1917, p. 73.

²⁾ Акц. капитал — 200.000 франк., недвижимость 50.000 франк., доход 20.000 франк.

³⁾ Акц. капитал — 1.000.000 франк., недвижимость — 2.000.000 франк., доход — 100.000 франк., ипотеки — 1.000.000 франк.

⁴⁾ Акц. капитал — 1.000.000 франк., доход — 100.000 фр.

⁵⁾ Ср. Schanz, I, s. 74 ff.

2. ПРОЕКТЫ РЕФОРМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ.

Таким образом, предоставление кантонам права использования прямого обложения приводит к большому разнообразию систем обложения и их неравномерности, а также требует специального законодательства в области устранения двойного обложения.

Между тем, подоходно-поимущественное, а особенно подоходное, обложение требует централизации, так как только при ней могут быть устранены неудобства местного обложения.

К централизации обложения приводит и финансовая необходимость изыскания новых доходных источников для центрального правительства для покрытия его возросших потребностей.

В истории военных финансов Швейцарии мы встречаем неоднократные предложения установления союзных поимущественного и др. прямых налогов и лишение кантонов права прямого обложения.

Эти предложения требуют, однако, более детального рассмотрения.

Все проекты, выдвигавшиеся во время войны, могут быть разбиты на две категории: проекты полного пересмотра финансовых взаимоотношений Союза с кантонами и проекты частичного разрешения кризиса путем предоставления Союзу новых доходных источников.

Коренная реформа федеральных финансов в области прямого обложения могла бы идти, как это намечалось еще до войны¹⁾, в трех направлениях:

1. Полная свобода Союза и кантонов в установлении налогов, т. е. отсутствие какого-либо финансового разграничения доходных источников.

2. Предоставление всех налоговых источников Союзу и установление системы отчислений (в размере 25% поступлений) в пользу кантонов.

3. Право взимания налогов предоставляется только кантонам, которые часть поступлений передают Союзу, взимая в пользу Союза надбавки к кантональным налоговым окладам²⁾.

Все указанные пути разрешения проблемы не могут быть приняты, так как в первом случае страдающим лицом будет плательщик, который может оказаться подлежащим обложению параллельными налогами, несоразмеряющимися—в общей сумме,—с его платежеспособностью. Последние же два способа ставят одну сторону в чрезвычайную зависимость от другой стороны

¹⁾ J. Steiger. Studien über die Frage der Erschliessung neuer Einnahmequellen für den Bund, 1913, цит. у Steiger, Der Finanzausgleich, s. 217.

²⁾ E. Blumenstein. Das Problem der eidgenössischen Steuerkontingente in der Vierteljahresschrift für Schweizer. Abgaberecht, 1920, Heft 3—цит. у Штейгера, стр. 218.

и приводят, как это прекрасно показывает пример Германии, к отрицательным последствиям, и вряд ли могут быть поэтому приняты. Сущность проблемы федеральных финансов заключается в согласовании противоположных интересов союза, центрального правительства и интересов членов федерации, согласования принципа централизации и децентрализации, подобно тому, как „теория федерализма есть одна из таких политических теорий, которая стремится найти для политической жизни обществ уравниновенность центробежных и центростремительных общественных сил“¹⁾.

Такое равновесие должно быть найдено путем разграничения доходных источников, и в том числе источников налоговых, между отдельными органами федеральной власти, причем такое разграничение должно происходить не только по политическим соображениям, но и с учетом положений финансово-теоретической науки и финансовых потребностей этих органов власти. Поэтому проф. Гроссманн совершенно прав, требуя ясного и точного разграничения финансового права Союза и кантонов, но не путем предоставления Союзу одного какого-либо налога, а путем устранения узких пределов союзного права, установленного ст. 42 Конституции, и передачи ему определенной группы налогов²⁾. Сущность задачи и состоит в определении этой группы.

Проф. Гроссманн в указанной выше работе, написанной в момент крупного дефицита в бюджете Союза и необходимости изыскать средства для покрытия мобилизационных расходов (а эту цель преследовали и все другие, возникавшие во время войны проекты реформы федеральных финансов), предлагает передать Союзу все налоги на потребление и на обращение, которые, по его мнению, могут впредь правильно развиваться только при их передаче Союзу. Действительно, поскольку, напр., наследственный налог предполагает прогрессивное обложение всей наследственной массы, то это может быть выполнено только при едином его администрировании; что касается сбора с векселей, с эмиссии ценных бумаг и т.п., то подчинение их кантональным налогам ставит в особо выгодные условия кантоны, являющиеся в силу иногда случайных обстоятельств, местонахождением правлений предприятий, а кроме того налоги на переход имущества или капиталов требуют,—по существу объектов обложения,—единообразного тарифа по всей территории страны. Таким образом, передача Союзу косвенных налогов диктуется и финансово-теоретическими, и политическими соображениями (развитие Швейцарии в единую правовую и хозяйственную единицу—Гроссманн, стр. 52).

¹⁾ А. Яценко. Теория федерализма. Юрьев, 1912, стр. 264.

²⁾ E. Grossmann. Bundesstaatliche Finanzpolitik, Zürich 1917.

Что касается прямых налогов, то их передача Союзу встречает сильное противодействие кантонов, чрезвычайно фискально заинтересованных в использовании права подоходно-поимущественного обложения находящихся на их территории лиц и учреждений. Обратно, Союз стремится получить в свое распоряжение столь высоко-эффективные доходные источники, исходя также из соображений финансовой техники: устранения неравномерности обложения и двойного обложения, с другой стороны, социалистические партии требуют установления федеральных прямых налогов по социально-политическим мотивам.

Центральное место в этих проектах, возникших уже в самом начале войны, занимают налоги поимущественные и на капитал (*Besitzsteuern*). Несмотря на то, что проведение военного налога, налога на военную сверхприбыль и установление общесоюзного налога на ценные бумаги, купоны, чеки и пр., проведенное в первые годы мировой войны, уже в сильной степени затронули платежеспособность состоятельных классов населения, все эти годы продолжают раздаваться голоса в пользу союзного поимущественного налога. Эти предложения поддерживались, между прочим, представителями сельского хозяйства, видевшими в их проведении гарантии против установления налогов и сборов, затрагивающих в значительной степени сельское хозяйство ¹⁾. В качестве таких союзных налогов, если исключить много дебатировавшийся в изучаемый период вопрос о союзном наследственном налоге, в 1915—17 г.г. предлагаются второй военный налог, впоследствии осуществленный, союзный поимущественный налог, взимаемый в течение 15 лет (предложение д-ра Ю. Штейгера ²⁾, целевой „военный“ налог, взимаемый до покрытия им мобилизационных расходов со всех имущих, исключая лиц, состоящих в армии. Все эти три предложения имеют в виду установление временных налогов и имеют поэтому меньшее значение, нежели вторая группа проектов введения постоянных союзных прямых налогов, а именно, налога с акционерных обществ (предложение Хаусера ³⁾, союзного подоходно-поимущественного налога, параллельного кантональным налогам (проект социал-демократов) и союзного поимущественного налога, взамен кантональных налогов, с последующим разделением поступлений между Союзом и кантонами (проект д-ра О. Баумгартнера ⁴⁾.

¹⁾ E. Grossmann. S. 62.

²⁾ «Basler Nachrichten» vom 2 und 4 Juli 1916—цит. по E. Grossmann. S. 63.

³⁾ Die Reichsfinanzreform und die Probleme der Reform der schweizerischen Bundesaushalte. Basel 1915.

⁴⁾ Unsere Zukunft. Ein Stück Realpolitik. Glossen zur schweizerischen Finanzreform von D-r. O. G. Baumgartner. Bern, 1916 цит. у E. Grossmann. S. 64.

Если некоторые проекты, и в том числе проект установления союзного наследственного налога, должны быть приветствуемы с точки зрения более рационального построения налоговой системы, в соответствии с положениями теории финансов, то практическое их осуществление встречает непреодолимые препятствия в заинтересованности кантонов и общин, взимающих надбавки к кантональным подоходно-поимущественным налогам. Главное же преимущество объединения налогового законодательства заключалось бы в устранении множественности систем обложения и разнообразия ставок. Кроме того, в отношении обложения акционерных обществ была бы устранена нездоровая конкуренция между кантонами (о местонахождении правлений предприятий).

Преимущества поимущественного и наследственного налогов, заставляющие проф. Е. Гроссмана высказаться за эту форму федеральных прямых налогов (ук. соч., стр. 82), заключаются не только в их высокой фискальной эффективности, но также в том, что при них обложению подлежит все национальное имущество и все население (с соответствующими, конечно, льготами малоимущим), тогда как при обложении акционерных компаний и др. формах частичных поимущественных налогов (*Besitzsteuern*) налог падает на одну часть национального имущества, чем нарушается принцип всеобщности обложения.

После войны, с целью покрытия вызванных ею расходов, снова возник проект союзного поимущественного налога, который поддерживался социал-демократической партией Швейцарии не только из фискальных соображений, как средство ликвидации военных долгов, но и „для преодоления современного капиталистического строя, социализации и водворения свободного человеческого общежития.“ В 1921 г. был внесен в федеральный совет, соответствующий законопроект, устанавливавший прогрессивное обложение чистого имущества, при необлагаемом минимуме в 80 тыс. фр. В своем отрицательном отзыве о предложенном законе министр финансов Мюзи указывал, между прочим, что его осуществление лишит кантоны значительных доходов (из общей суммы поступлений в пользу кантонов проектировались отчисления в размере 20%), и кроме того,—и это самое главное,—вызовет нежелательные, с буржуазной точки зрения, социально-экономические последствия: прекращение сбережений, бегство капиталов и др. Поэтому проект был отвергнут как обеими палатами, так и народным голосованием 3 декабря 1922 г. (736.952 гол. и 19 кант.—против, 109.702 гол. и 6 кантонов—за). Проект вызвал чрезвычайную панику среди капиталистов. Одна возможность отмены банковской тайны, которой неизбежно сопровождалось бы принятие проекта, значительно сократила банковские операции и понизила вклады, поставив этим банки в тяжелое положение.

ние, курсы государственных бумаг понизились, а капиталы экстренно реализовались и обращались в иностранные ценности¹⁾.

Все указанные проекты изменений в устройстве федеральных финансов Швейцарии, могли бы быть осуществлены лишь за счет кантонов, между тем, начиная с 1920 г. неоднократно повторяется мысль, что оздоровление федеральных финансов должно идти без обескровления кантонов, должны быть найдены новые пути разрешения проблемы. „Системы союзных и кантональных финансов,—писал еще в 1916 году Союзный Совет,—должны быть взаимно связаны, поскольку народное хозяйство не терпит потерь от одновременного обложения и Союзом, и кантонами. Поэтому Союз должен использовать лишь те новые источники налогового обложения, которые не составляют остова кантональных финансов. Существуют налоги, которые могут быть построены наилучшим образом лишь более крупной или более мелкой административной единицей; в первую очередь и надлежит установить и использовать эти естественно данные источники союзных и кантональных доходов“²⁾.

Но осуществление проектов оказалось невозможным, отчасти по политическим мотивам — противодействие кантонов, ревниво оберегавших самостоятельность в доходах.

Между тем, с изжитием военного и послевоенного экономического кризиса и возобновлением внешнеторговых сношений повысились поступления от таможенного обложения и финансовый кризис потерял в известной доле свою остроту.

В качестве частичных мер разрешения кризиса, выставлялся проект предоставления Союзу части доходов от винной монополии. Соответствующий закон в форме поправки к ст. 32 bis конституции, был принят в 1919 году, согласно которому чистый доход от обложения розничной и распивочной продажи напитков распределялся в пропорции $\frac{3}{5}$ кантонам и $\frac{2}{5}$ Союзу (первоначально Национальный Совет предлагал делить поступления поровну). Была изменена и норма отчислений в фонд борьбы с алкоголизмом, которая была для кантонов повышена с 10% поступлений до 15%; Союз должен отчислять на ту же цель 5%, а остальные 95% в фонд страхования престарелых, инвалидов, от несчастных случаев и т. п. При обсуждении закона в Национальном Совете было предложено внести в него особую статью, гарантирующую кантонам поступления от винной монополии не менее 2 фр. на душу населения; это встретило сильную оппозицию, указывавшую на ненужность этой статьи, так как суммы отчислений превышают 2 фр. на голову населения,

¹⁾ Rappard. *Democracy Vs. Demagogy* (Political Science Quarterly, vol. XXXVIII, 1923); F. Alliez *L'organisation des banques en Suisse*, 1923, p. 244; «Вестник Финансов» 1924, № 2, стр. 304.

²⁾ Штейгер, стр. 216.

и предпочитавшую простую систему долевого участия кантонов в поступлениях. В результате статья не была принята и Национальным Советом ¹⁾.

Таким образом, война выдвинула целый ряд проектов более или менее существенных изменений в построении федеральных финансов Швейцарии, но борьба централистических и федералистических течений (Союз и кантоны), с одной стороны, и боязнь социальных реформ—с другой стороны, не дали им осуществиться, и финансовая система Швейцарии не претерпела за все бурное десятилетие 1914—1924 г. сколько-нибудь значительных изменений (исключая установления „военных“ налогов и гербового сбора, что очень важно с принципиальной стороны, так как предоставило Союзу право установления прямых налогов).

Швейцарская финансовая система создала и широко развила одну из форм финансовых взаимоотношений центра с местами—государственные (союзные) пособия местам (кантонам), в некоторых случаях носящие, а в других случаях не носящие связанного, целевого характера. Если в отношении широты охвата общественных потребностей, система пособий является в Швейцарии, может быть, образцовой, то в отношении техники и принципов, положенных в распределение пособий между отдельными кантонами, швейцарская система не вполне удовлетворительна, ибо не всегда учитывается признак экономической мощности кантона и его платежеспособность.

3. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОСОБИЙ В ШВЕЙЦАРИИ.

Система государственных пособий местам является необходимой формой участия государства в передаваемых на местные средства расходах. В течение последних десятилетий сфера компетенций, как центральной, так и местной государственной власти значительно расширились: в одних странах функциональное расширение государства происходит, главным образом, за счет расширения центра, в других странах за счет расширения прав и обязанностей местных органов власти (а в федеративных государствах—обязанностей отдельных членов федерации).

В Швейцарии ²⁾ расширение задач кантонов в виду возложения на них большинства расходов социально-политического характера и внутренней политики повело к резкому увеличению их расходного бюджета, не покрывавшемуся ростом доходной части бюджета. Поэтому со второй половины XIX века происходит пересмотр финансовых взаимоотношений Союза

¹⁾ V. Steiger, S. 66 и. 215.

²⁾ Подробнее см. П. Микеладзе. Система государственных пособий местам в Швейцарии — «Вестник Финансов», 1925, № 9, указанные работы В. Штейгера и Альб. Гензеля.

и кантонов и получает широкое развитие система государственных пособий, как в форме отчислений от союзных доходов, так и в форме целевых пособий, субвенций.

„Система“ государственных пособий создается в Швейцарии лишь к началу XX века, но начало ей было положено еще в начале предшествующего столетия, когда получают довольно широкое развитие пособия союзного правительства на дорожное дело, развитие производительных сил и др. Дотационный порядок появляется позже, когда в руки Союза переходят крупные финансовые источники, от поступления которых часть отчисляется кантонам в виде компенсации — за потерю ими этого дохода и в качестве союзного восполнения на удовлетворение возложенных на кантоны обязанностей.

Государственные пособия существуют в настоящее время в Швейцарии в двух формах: в форме несвязанных пособий, дотаций, в распоряжении которыми кантоны свободны, и в форме целевых субсидий, в израсходовании которых кантоны подлежат контролю Союза и получение которых обставлено различными более или менее сложными формальностями.

В дотационном порядке в Швейцарии распределяются в настоящее время отчисления от прибыли национального банка, от поступлений „военного“ налога, от доходов от винной монополии и от союзных прямых налогов. Распределение происходит обыкновенно пропорционально численности населения, т. е. безотносительно к экономической мощности и платежеспособности кантонов. Некоторые отчисления происходят пропорционально доле участия кантонов в общей сумме поступлений.

Размер пособий построен на различных принципах:

1. Или устанавливается твердая сумма пособий, которая должна быть выплачена независимо от размеров поступлений тех доходов, от которых отчисления происходят, как это было, например, в отношении возмещений за потерю права таможенного обложения и почтовой регалии;

2. Устанавливается определенная квота участия кантонов в союзных поступлениях, но в то же время им гарантируется минимум отчислений (напр., изложенный выше проект отчислений от доходов от винной монополии);

3. Устанавливается доля участия кантонов в союзных поступлениях (налоги военного времени, гербовый сбор и др.), обыкновенно пропорционально поступлениям, большей частью в размере пятой части их;

4. Кантонам передается весь чистый доход Союза (доходы от винной монополии до 1919 г., от патентов со странствующих торговцев).

Дотации составляют около 8% кантональных доходов. Несколько большую роль играют субвенции — выдаваемые Союзом кантонам целевые пособия на здравоохранение, народное

образование, дорожное дело, сельскохозяйственные мероприятия и др., в общей же сложности государственные пособия местам составляли перед войной (1910 г.) свыше $\frac{1}{5}$ всех кантональных доходов (Гензель, стр. 88):

Доходы от налогов	73,7	милл. фр.
Государственные предприятия	6,6	» »
Соляная регалия	4,2	» »
Союзные дотации	11,0	» »
Союзные субвенции	12,6	» »
В с е г о	108,1	» »

В бюджете Союза субвенции составляют свыше 10% всех расходов, повышаясь в одинаковой пропорции с увеличением расходов по содержанию государственного аппарата (в милл. франков):

	Расх. бюдж. Союза.	Субвенции.	В % к всем расхо- дам.
1901 г.	105.533	12.622	12,0
1910 »	161.330	21.901	13,6
1920 »	382.534	42.115 ¹⁾	11,0
1921 »	508.431	55.532 ¹⁾	10,9

Как видно из перечня субвенций и нормировки их размеров, субвенции выдаются или в простом %-ном отношении к стоимости производимых затрат (дорожное дело и др.), или в твердой сумме на единицу субсидируемого предмета (премии, стипендии), но в большинстве случаев в зависимости от размера кантональных расходов. В последнем случае размер субвенции связывается с платежеспособностью кантонов, но от такой системы страдают, как указано, маломощные кантоны, в отношении которых представлялось бы более целесообразным проведение принципа долевого участия Союза в расходах. Применение трех различных принципов в отношении того широкого круга расходов, которые субвенируются Союзом, в значительной степени устраняет указанный недостаток и в общей сумме относительная доля союзных субвенций в кантональных расходах изменяется обратно пропорционально платежеспособности кантонов.

В отношении целого ряда субвенций кантоны являются лишь посредствующими инстанциями и, в свою очередь, передают их общинам, в бюджетах которых отчисления от кантональных налоговых доходов и кантональные и союзные субвенции играют весьма заметную роль.

Но получение субвенций, как кантонами, так и общинами обставлено рядом формальностей и удовлетворением ряда требований субсидирующих органов, как-то: представление сметы

¹⁾ Без чрезвычайных пособий на борьбу с дороговизной и т. п.

расходов, подлежащих субвенированию и проверка правильности ее, далее, размер пособия связывается часто с целым рядом различных моментов: общим размером расходов, его необходимостью и общественной полезностью и т. д.

Такое взаимодействие Союза и кантонов при субвенционной системе, выражающееся в контроле Союза над кантональными расходами, является одной из форм сотрудничества федеральных и местных органов, с точки же зрения финансовой теории система субвенций, размер которых определяется в зависимости от благосостояния и платежеспособности кантонов, является одной из наиболее совершенных форм финансовых взаимоотношений центра с местами.

Очерк третий.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ ГЕРМАНИИ И АВСТРИИ.

Глава I.

ФИНАНСОВОЕ УСТРОЙСТВО ГЕРМАНИИ ПО КОНСТИТУЦИИ 1871 г.

Вплоть до второй половины XIX столетия политические объединения германских государств не носили строго федерального характера, будучи союзами государств с определенными, главным образом, военными задачами. Только в XIX веке с экономическим развитием Германии усиливается стремление к более тесному объединению отдельных германских государств, прежде всего к экономическому объединению в форме создания таможенного союза, уничтожения межгосударственных таможенных границ и облегчения междугосударственных торговых сношений. Германский таможенный союз 1834 г. имел огромное политическое значение для процесса германского объединения, создав, по словам историка Трейчке, основание, фундамент политического единства ¹⁾. Слабость и беспомощность союзного правительства, созданного в силу акта о конфедерации 1815 г., выдвинули в 1848—1849 г.г. идею более тесного объединения конфедерированных государств в германскую федерацию, но различного рода социально-экономические и политические причины не дали осуществиться соответствующим проектам. Но необходимость объединения была чрезвычайно сильна и привела к созданию Северо-Германского Союза во главе с Пруссией (1866), и Союза Южно-Германских Государств. В 1867 году возобновляется таможенный союз. В 1871 году, после победоносной войны с Францией, в Версале происходит провозглашение Германской империи—федерации всех германских государств (за исключением Австрии), под главенством Пруссии, король которой принимает

¹⁾ J. Pentmann. Die Zollunionsidee und ihre Wandlungen im Rahmen der Wirtschaftspolitischen Ideen und der Wirtschaftspolitik des 19. Jahrh. bis zur Gegenwart, Jena, 1917, s. 9 ff; B. E. Howard. The German Empire. N. York, 1906 p. 261.

титул германского императора, а премьер-министр Пруссии — звание и пост канцлера империи. Имперская конституция 1871 года, завершившая процесс объединения и консолидации германских государств в единое, чрезвычайно мощное экономическое и политическое целое, весьма незначительно отличается от конституции Северо-Германского Союза и некоторые юристы считают, что „Германская империя не наследовала Конфедерации Северной Германии, а явилась ее продолжением“ ¹⁾.

В финансовой истории Северо-Германского Союза мы можем найти уже корни тех финансовых проблем, которые не могут быть окончательно разрешены вплоть до сего времени. Что касается более ранних форм государственных объединений Германии, то союзные правительства должны были в финансовом отношении в самой сильной степени зависеть от членов союза; так, конфедерация 1815 года не обладала ни правом иметь свою собственную армию, ни правом установления каких-либо налогов, покрывая свои расходы за счет матрикулярных взносов членов Конфедерации ²⁾. В проектах федеральной конституции 1849 года центральному правительству предполагалась передача ряда доходных источников, но в значительной степени оно должно было по-прежнему базироваться на матрикулярных взносах. Так, ст. 35 проекта конституции предполагала, что установление и взимание таможенных пошлин, так же как и всеобщих налогов на производство и потребление, производится согласно законодательства и под наблюдением имперского управления. Из суммы доходов определенная часть передается империи для покрытия ее обыкновенных расходов, остаток распределяется между отдельными государствами. При недостатке иных источников доходов империя может взимать матрикулярные взносы (§ 50). В исключительных случаях предполагалось (§ 51) предоставить империи право установления имперских налогов и заключения займов ³⁾. Таким образом, проектом конституции 1849 г. из сферы имперского законодательства и регулирования устранились совершенно прямые налоги, а свои расходы она должна была покрывать за счет косвенных налогов, причем устранялась возможность накопления каких-либо бюджетных излишков, но в то же время устранилась и возможность бюджетных дефицитов, поскольку размер матрикулярных взносов не был ничем ограничен.

Эти же основы финансовой системы были в главнейших чертах положены и в конституцию Северо-Германского Союза, и в конституцию империи в 1871 году.

¹⁾ Le Für. État fédéral et confédération d'États, Paris 1896, p. 126. Howard, p. 2.

²⁾ Le Für p. 102.

³⁾ G. Cohn. Betrachtungen über die Finanzreform des Reiches und über Verwandtes, Stuttgart 1913, s. 112.

1. СЕВЕРО-ГЕРМАНСКИЙ СОЮЗ.

Проект союзной конституции 1866 года ¹⁾ предоставлял Союзу законодательство и управление в области таможенной и торговой политики, а также почт и телеграфов. При этом совершенно устранялись фискальные выгоды такого мероприятия для союза, поскольку доходы от таможенного дела, почт и телеграфов должны были распределяться между отдельными государствами—членами союза. Передачей этих отраслей народного хозяйства союзу преследовалась, таким образом, прежде всего экономическая цель создания единой хозяйственной территории, проведения единообразной таможенной и торговой политики и т. п. Все налоги по проекту 1866 г. предполагалось сохранить у отдельных государств, общие же расходы на армию, флот, союзное управление должны были покрываться матрикулярными взносами. В принятой конституции Союзу были, однако, предоставлены, согласно ст. 32, некоторые источники доходов, а именно: 1) таможенные доходы, 2) налоги на потребление: соль, сахар, спирт, пиво, табак, 3) почтово-телеграфные доходы и 4) матрикулярные взносы. Ст. 4 предоставляла Союзу законодательство в области налогов, предназначенных на удовлетворение общесоюзных потребностей. Общие союзные доходы составили за время действия конституции 1868—1870 г.г. около 230 мил. талеров, причем около $\frac{2}{3}$ (70%) падало на собственные доходы Союза, а $\frac{1}{3}$ —на матрикулярные взносы, за счет которых покрывались главным образом расходы на армию и флот. Из собственных доходов Союза 60% составляли налоги на потребление и 37—38%—таможенные доходы ²⁾.

Уже в Северо-Германском Союзе стал тот вопрос, который в течении последующих 40 лет всегда всплывал на поверхность при обсуждении финансового положения империи и ее ближайших перспектив. Вопрос идет о разграничении финансовых источников между Союзом и отдельными государствами и о предоставлении первому права прямого обложения.

Некоторые финансисты, исследователи вопроса о федеральных финансах считают, что проблема разграничения источников уступает по своей важности проблеме разграничения доходных поступлений. Если может быть для государств такое установление порядка важности проблем в значительной степени и правильно, то с точки зрения интересов плательщика чрезвычайно важно распределение источников, так как от этого зависит единство систем обложения, его размеры и целый ряд других весьма важных экономических и финан-

¹⁾ Karl Zuchardt. Die Finanzpolitik Bismarcks und der Parteien im Norddeutschen Bunde (Leipziger Historische Abhandlungen, Heft XVI), Leipzig 1910.

²⁾ Zuchardt, a. a. O., s. 33—34.

сово-технических условий действия налоговой системы. И именно Германия дает один из наиболее ярких примеров важности правильного разрешения этой проблемы. В другом месте мы указывали последствия применения тех или иных принципов при распределении доходных источников. В истории германских федеральных финансов этот вопрос занимает центральное место и поэтому требует самого детального изучения.

По мнению Бисмарка, высказанному им в Рейхстаге в 1869 году, идеал налогов заключается в том, чтобы та же самая сумма была взыскана с наименьшим нажимом на плательщика; достижение этого идеала совершенно невозможно как при прямых налогах, падающих на плательщика с известной грубостью, так и при системе налогов на предметы первой необходимости. В современных цивилизованных государствах обложение должно, по мнению Бисмарка, строиться на обложении предметов, которые, являясь предметами массового потребления, обеспечивают крупный фискальный доход, потребляются лишь более состоятельным населением и приближаются к предметам роскоши. К таковым относятся налоги на пиво, спирт, вино, табак, чай, кофе и налоги на обращение ¹⁾.

Наоборот, либеральные партии высказывались за коренной пересмотр финансовой системы союза. Так, национал-либералы еще в 1867 году в лице своего представителя Микеля высказывались против матрикюлярных взносов, как суживающих самостоятельность союза, и за введение союзных прямых налогов, в частности, подоходного налога. Прогрессивная партия в то же время требовала понижения налогов, падающих на неимущие классы, особенно налогов на предметы массового потребления. В 1869 году Бисмарк выступил со своим проектом финансовой реформы, целью которой было усиление финансовой самостоятельности союза; для этого Бисмарк проектировал отмену матрикюлярных взносов с установлением взамен общесоюзных налогов с табака, керосина, газа и спирта, реформу сахарного налога и введение биржевого налога, что и было в значительной степени осуществлено последующим законодательством. Но матрикюлярные взносы приобрели уже к тому времени столь большое значение в союзных доходах, что их отмена могла бы произойти лишь при предоставлении союзу нового высокоэффективного доходного источника; поскольку же этого сделано не было, матрикюлярные взносы при всех их недостатках и отрицательных последствиях должны были сохраниться не только в Северо-Германском Союзе, но и у его преемницы — Германской империи ²⁾.

¹⁾ Zuchardt, a. a. O., s. 36.

²⁾ Zuchardt, s. 37 ff.

2. КОНСТИТУЦИЯ ГЕРМАНСКОЙ ИМПЕРИИ.

Германская империя 1871 года явилась, как сказано, не созданием какого-либо нового государственного образования, а дальнейшим расширением Северо-Германского Союза, включением в него новых членов, с распространением на них уже существовавшей и в течение нескольких лет действовавшей союзной конституции, несколько измененной лишь в соответствии с экономическими и политическими особенностями вновь вступивших в союз государств (особенно Баварии и Вюртемберга). В области финансов конституция 1871 года почти дословно повторяла конституцию Северо-Германского Союза.

Общий дух конституции 1871 года—сильно унитаристический: „в распределении компетенций центральной и местных властей германская конституция носит,—по словам А. С. Ященко,—скорее характер унитарный, чем федеральный. По обширной 4-й статье союзные штаты империи отказались от большинства своих суверенных прав в пользу империи“¹⁾, передав ей законодательство и контроль (но не исполнение) в области внешней политики, военного дела, финансов, юстиции и внутреннего управления. Федеративный характер империи подчеркнут созданием Союзного Совета и предоставлением ему довольно широких прав²⁾.

Финансовое устройство империи было определено в ст. 70 Конституции, гласившей, что „для покрытия всех обыкновенных расходов служат прежде всего остатки прошлых бюджетных лет; так же как доходы от таможенных пошлин, общих налогов на потребление и доходов от почт и телеграфов. Поскольку расходы не покрываются этими доходами, они собираются, пока не установлены имперские налоги, в виде пропорциональных населению взносов отдельных союзных государств в размерах соответствующих требующейся бюджетом сумме“.

Таким образом, союзу были предоставлены косвенные налоги (акцизы и таможенные пошлины), а также некоторые виды так называемых неналоговых доходов: доход от почты, телеграфа, государственной типографии, монетный доход и некоторые другие³⁾.

Передачей союзу таможенного дела подтверждалось то экономическое начало создания единой хозяйственной территории, которое лежало в основании сперва таможенного союза, затем Северо-Германского Союза и, наконец, Германской империи. „Германия, провозглашает ст. 33 имперской конституции, образует одну таможенную и торговую территорию, окружен-

¹⁾ Теории федерализма, стр. 680.

²⁾ А. Hensel. Der Finanzausgleich im Bundesstaat in einer staatsrechtlichen Bedeutung, Berlin 1923, s. 104.

³⁾ Cp. Howard, p. 260.

ную общими таможенными границами. Исключенными остаются отдельные части территории, которые по своему положению не могут быть включены в таможенные границы". „Империи,— по ст. 35-й,—принадлежит исключительное право законодательства по всему таможенному делу, по обложению налогом добываемых на союзной территории соли и табака, приготовляемых водки и пива и добываемого из свекловицы и других местных продуктов сахара и сиропа, по взаимной охране взимаемых в отдельных союзных государствах косвенных налогов от недобора, равно как и относительно мер, необходимых для обеспечения таможенных границ в местностях, не включенных в эти границы".

Но, как и в других областях внутренней политики, в то время как законодательство принадлежит империи, а исполнение союзным государствам, так и взимание и администрация таможенных пошлин и косвенных налогов остаются в пределах своей территории за каждым союзным государством, поскольку оно пользовалось этим правом прежде. Но суммы поступлений по этим видам государственных доходов поступают в имперскую кассу, за вычетом издержек взимания и некоторых других законом установленных зачетов и скидок; в частности, из поступлений от акцизов с пива и водки вычитается в качестве издержек взимания 15% (этот размер вычетов интересно сопоставить с тем 4%-ным вычетом в качестве издержек, который установлен в настоящее время в той же Германии в отношении налогов собираемых империей, но поступающих в размере всей остающейся суммы, т. е. 96% в средства провинций; это четырехкратное понижение процента вычета в качестве издержек взимания — прекрасный показатель той блестящей эволюции, которая проделана финансовой практикой за последнее полу столетие).

Матрикулярные взносы, установленные ст. 70, определившей финансовую систему Германии в течение последующих десятилетий, проектировались в качестве временной меры, пока не будут установлены имперские налоги. Последнее условие с строго логической стороны представляет известный нонсенс, так как и те косвенные налоги, которые были тогда же переданы империи, стали тем самым имперскими налогами. Но таким построением основной финансовой статьи подчеркивалось то разнообразие интересов центра и отдельных государств, которое не могло привести к окончательному решению. И ст. 70 конституции представляет безусловный компромисс между центробежными и центростремительными силами, которые, кроме того, выразились в предоставлении некоторым южно-германским государствам особых прав в области почти всех вопросов внешней и внутренней политики, в том числе и в области финансов. Эта же необходимость найти компромиссное решение продиктовала и столь туманное содержание ст. 70, в ко-

торой был замаскированный отказ от разрешения проблемы разграничения налоговых источников союза и отдельных союзных государств ¹⁾.

Поскольку конституция предусматривала, что недостающие империи для покрытия ее расходов суммы вносятся отдельными государствами пропорционально населению и размер этих матрикулярных взносов не был ограничен, тем самым устранялась возможность образования дефицита в имперском бюджете. Бисмарк, подходивший к вопросам финансовой политики и финансовых реформ в значительной степени с узкофискальной точки зрения, говорил по этому поводу, что дефицит, как та сумма, которая должна быть покрыта кредитными операциями, возможен в отдельных союзных государствах, но не может образоваться в имперском бюджете; последний знает лишь повышенные матрикулярные взносы ²⁾.

Но уже тогда система матрикулярных взносов, как крайне неравномерного поголовного налога и при том весьма неопределенного, подвергалась жестокой критике. Так, напр., Микель говорил, что „этот сбор благодаря своей неравномерности бросит бюджеты союзных государств в лоно анархии и хаоса. Когда невозможно заранее определить размер своих обязательств (по отношению к империи — *II. M.*) придется сводить государственное хозяйство ежегодно или с огромными излишками или с столь же крупными дефицитами“ ³⁾. По мнению некоторых государствоведов, система матрикулярных взносов является признаком централизации государственной жизни, так как матрикулярные взносы — это установленный конституцией налог на отдельные государства, как объекты обложения ⁴⁾. Наоборот, другие (Лабанд, Зейдель, Герлофф и др.) ⁵⁾ считают систему матрикулярных взносов признаком слабости союзного правительства, его зависимости от составляющих союз государств; и это положение верно, если подойти к вопросу с финансовой стороны. Ограничение финансовых источников империи, необходимость обращаться ему к матрикулярным взносам усиливали значение рейхстага и союзного совета, поскольку размер матрикулярных взносов устанавливался канцлером в сумме разницы между расходным бюджетом и обыкновенными доходами, а расходы вотиrowались парламентом, тогда как все остальные доходы не требовали для своего взимания утверждения (*Einnahmehewilligungsrecht*) парламента ⁶⁾.

Матрикулярные взносы были установлены в качестве временного доходного источника, впредь до установления им-

¹⁾ Ср. *Hans Köppe*. *Die Reichsfinanzreform*, Leipzig 1902, s. 17 ff.

²⁾ Речь в Рейхстаге 1 декабря 1884 г. цит. по *А. Гензель*, стр. 120.

³⁾ *H. Köppe*, s. 23.

⁴⁾ *Hänel*. *Staatsrecht*, s. 369 — цит. по *A. Hensel*, a. a. O., s. 119.

⁵⁾ *Ibid.*

⁶⁾ Ср. *H. Köppe*, s. 24 ff.

перских налогов и в качестве компромисса между унитаристическими и федералистическими тенденциями, определявшими построение империи. Здесь, конечно, подразумеваются все те налоги, которые будут введены сверх установленных уже в пользу империи пяти акцизов и таможенных пошлин. Но вопрос о полноте прав империи в установлении налогов подвергался сомнению, которому дали повод различные, впоследствии отвергнутые, проекты имперской конституции. В первоначальном проекте предполагалось § 2 ст. 4, определяющей компетенцию союза, средактировать следующим образом: „Ст. 4. Надзору со стороны империи и ее законодательству подлежат следующие дела:... 2) таможенное и торговое законодательство и законодательство об определяемых на нужды империи косвенных налогах“... Лишь по настоянию Микеля, выразителя централистических течений, слово „косвенных“ было вычеркнуто ¹⁾. Тем самым налоговое право империи было сделано неограниченным, определяемым тем реальным соотношением сил и той фискальной необходимостью, которые в каждый данный момент имеются. Неограниченное право союза устанавливать любые налоги (Objektshoheit) признает большинство исследователей независимо от их отношения к имперским прямым налогам; таковы Лабанд, Борнгак, Герлофф, ван дер Гейдт, Кон и др. Со стороны представителей децентралистических течений это положение встречало, однако, несмотря на свою явную конституционную очевидность, возражения, шедшие в ногу с той системой разделения доходных (налоговых) источников, которая развивается в Германии и иногда находит отражение и в других федерациях: центральному правительству, Союзу, должны быть предоставлены косвенные налоги (таможенные пошлины и акцизы), прямые же налоги должны быть сохранены у отдельных членов федерации ²⁾. Это построение, принявшее форму обычного права, прочно установилось в Германии и лишь особо тяжелые финансовые затруднения Союза проложили сперва брешь, а затем и совершенно разрушили все здание федеральной финансовой системы Германии.

Таким образом, с юридической точки зрения необходимо признать, что конституция предоставила союзу неограниченное право устанавливать любые формы обложения, лишь впоследствии и при том не в форме закона была создана система разделения налоговых источников, имеющая в некоторых отношениях свое оправдание с финансово-теоретической точки зрения, но в то же время, как это будет видно из поледующего изложения, встречающая весьма существенные возражения не только с фискальной стороны, но также и со стороны финансовой теории.

¹⁾ Н. Кёрре, s. 22.

²⁾ Подробнее см. A. Hensel, s. 115.

Чтобы закончить изложение того финансового устройства которое было создано в Германии в 1871 г., необходимо вкратце остановиться на тех особых правах (особенно в налоговой области), которые сохранили некоторые Южно-Германские государства (особенно Бавария и Вюртемберг), вошедшие в состав империи на основе специальных соглашений. Эти основные права могут быть сведены к следующему: Бавария, Баден и Вюртемберг сохранили самостоятельное обложение туземной водки и пива, особыми правами Бавария и Вюртемберг пользуются в области почтово-телеграфного дела и др. ¹⁾ Во всех этих случаях привилегированные государства или ничего не вносят в имперскую кассу на покрытие соответствующего имперского расхода или уплачивают некоторую определенную сумму, пропорционально численности населения, а фактический доход поступает в их кассы. Но в первом случае они тогда ничего не получают и в качестве отчислений от имперских доходов, распределяемых между отдельными государствами при наличии бюджетных излишков. Наличие таких специальных ограничений имперской компетенции и особых прав некоторых союзных государств безусловно нарушает то хозяйственное единство, которое стремились установить следовавшие друг за другом с начала XIX столетия акты объединения германских государств. И хотя конституция предлагает этим государствам (ст. 35) „направить все свои старания на согласование законодательства относительно обложения и этих предметов“ (туземной водки и пива), но известное неравенство и нарушение принципа единообразной для всего союза налоговой системы безусловно имеется, что вызывает создание ограничений свободному обращению этих продуктов в пределах всего союза, создание учреждений контролирующих вывоз этих продуктов за границы государства, пользующегося особыми правами, и взимание специального налога для уравнивания размеров обложения. Таким образом, в то время как конституция стремится установить единое хозяйственное и таможенное целое, в то же время „особыми правами“ вновь устанавливается подобие таможенных границ. Но необходимо признать, что при большой территории, сильном экономическом, географическом и прочим различиям составных частей Союза, в силу местных особенностей приходится создавать некоторые особые условия для отдельных районов и идти в этом отношении на нарушение единства территории союза и возрождение внутренних таможенных границ.

¹⁾ Howard, o. c., p. 26; cp. Lippert. Das Internationale Finanzrecht, Triest—Wien—Leipzig, 1912, § 32 и др.

РЕФОРМА 1879 ГОДА.

Уже в первое десятилетие действия изложенной выше финансовой системы обнаружилась необходимость ее полного пересмотра. Рост имперских расходов с 448 мил. марок в 1872 г. до 542 мил. марок в 1879/80 г., обнаруживший постоянные колебания, необходимость повышения матрикулярных взносов, всегда встречавших понятное сопротивление союзных государств, поставили в конце 70-х годов вопрос о необходимости или весьма сильного увеличения матрикулярных взносов, дабы избежать необходимости увеличения имперского долга, или же создания для империи новых доходных источников. Но система матрикулярных взносов встречала, как мы видели, еще в учредительном рейхстаге резкую критику со стороны централистов; применение ее вызвало жалобы со стороны союзных государств; так, историк финансов Бадена указывает, что благодаря безграничному праву империи взимать матрикулярные взносы, рейхстаг может сильно и неразумно увеличивать расходы, так как исключена возможность образования дефицита в имперском бюджете: государства обречены на полную неопределенность в построении планов своего государственного хозяйства, не могут полностью развить свою налоговую систему, сохраняя часть платежеспособности населения на случай резкого увеличения матрикулярных взносов, которые к тому же, будучи поголовным налогом, противоречат основному принципу обложения по платежеспособности. По мнению того же автора тот орган, который расходует, должен сам находить средства для покрытия своих расходов ¹⁾.

Эта последняя цель и преследовалась проектом финансовой реформы 1879 года. Имперское налоговое законодательство 1870—1879 года, с одной стороны, стремилось повысить фискальные доходы установлением новых и увеличением существующих видов обложения (повышение акциза с пива в 1872 г., введение налога с игральные карт в 1872/73 г. и др.), а с другой стороны, понижало одновременно эффективность некоторых других доходных источников; в частности, в 1873 г. проводится новый фритредерский таможенный тариф, значительно понижающий ввозные пошлины на железо и некоторые другие виды сырья, что вызывалось необходимостью облегчить снабжение сырьем развивающейся германской промышленности.

В 1879 году правительство вносит в рейхстаг „налоговый букет“, предлагая реформу некоторых из существующих акци-

¹⁾ Dr. Ad. Buchenberger. Finanzpolitik und Staatshaushalt im Grossherzogtum Baden in den Jahren 1850 bis 1900, Heidelberg 1902, s. 26.

зов (табачного ¹⁾, с водки), повышение некоторых других акцизов (с пива) и таможенных пошлин. Во всех этих мероприятиях на первом месте стояла, как писал Бисмарк 15 декабря 1878 г. союзному совету, фискальная сторона реформы, необходимость увеличения самостоятельных доходов империи. При принятии правительственного проекта могли бы быть значительно сокращены матрикулярные взносы, против которых высказалась имевшая место летом 1878 г. в Гейдельберге конференция министров финансов союзных государств ²⁾.

Но проект встретил сильное противодействие со стороны федералистов, сторонников децентрализма. Мы выше указывали, что многими система матрикулярных взносов рассматривалась, как некая „конституционная гарантия“, — признак *Einpnahme bewilligungsrecht* Рейхстага, поскольку размер их определялся ежегодно вотируемым расходным бюджетом. Отказ от матрикулярных взносов, переход империи на почти исключительно собственное финансирование, лишил бы Рейхстаг и этой „конституционной гарантии“, тогда как в нем были сильны течения в пользу усиления его прав финансового законодательства. С этой последней целью депутатом Беннигсеном был внесен проект ежегодного вотиrowания размеров поступающих в имперскую кассу пошлин на кофе и соль и акциза на соль, с тем, что превышения фактических поступлений над сметными предположениями передаются отдельным государствам. Другой проект, принятый рейхстагом и известный под именем „Клаузулы Франкенштейна“, сводился к тому, что сумма поступлений от таможенных пошлин и акцизного обложения табака в пользу империи ограничивалась твердой суммой в 130 мил. марок, все излишки должны были идти в пользу союзных государств и распределяться на основаниях аналогичных принципам взимания матрикулярных взносов, т. е. пропорционально численности населения. При этом предполагалось, что размер отчислений полностью покроет сумму требуемых матрикулярных взносов и, таким образом, уничтожит ту неопределенность и тяжелое финансовое положение, которое возникло для отдельных государств от сильного увеличения матрикулярных взносов с 1870 по 1878 год.

Установленные максимальные суммы имперских поступлений от таможенных пошлин и табачного акциза в 130 мил. марок приблизительно соответствовали поступавшей до того сумме составившей в 1876/77 г.—136 мил. марок, 1877/78—101 мил. марок, 1878-79—102 мил. марок. Таким образом, все выгоды проектировавшегося одновременно повышения некоторых таможенных пошлин и некоторых акцизов (и прежде всего табачного) пошли

¹⁾ Реформа табачного акциза сводилась к замене обложения по площади посева обложением по весу полученного сырого табака—ср. Jul. Lissner. *Die deutsche Tabaksteuerfrage*, Leipzig 1907.

²⁾ Н. Кёппе, а. а. О, s. 35.

бы в исключительную пользу союзных государств и империя бы ничего не выиграла. Поэтому нельзя было думать о понижении матриккулярных взносов, наоборот, они из того временного явления, которое они должны были иметь по имперской конституции 1871 года, — „впредь до установления имперских налогов“, превращались в явление постоянное, которое могло бы быть отменено лишь при предоставлении империи новых, высоко эффективных доходных источников, которых в течение более 30 лет создано не было, и в течение всего этого промежуток времени матриккулярные взносы, несмотря на все свои недостатки, продолжали играть весьма крупную роль в имперском доходном бюджете. Не говоря уже о том, что с строго конституционной точки зрения такое превращение матриккулярных взносов в постоянный фактор имперского финансового хозяйства являлось нарушением во всяком случае духа конституции, при этом, кроме того, недостаточно учитывалось и то обстоятельство, что с течением времени расходы империи могут возрасти сильнее увеличения поступлений от таможенных пошлин и табачного акциза. В таком случае, поскольку согласно конституции, в имперском бюджете не может быть дефицита не покрываемого матриккулярными взносами, размер последних может превысить сумму отчислений и основная цель реформы 1879 года и клаузулы Франкштейна будет нарушена, с той лишь разницей, что теперь „чистые“ матриккулярные взносы будут называться „излишками матриккулярных взносов над отчислениями“. Между тем, ограничением имперских доходов твердой суммой в 130 мил. марок была значительно сужена финансовая самостоятельность империи: все выгоды увеличившегося товарообмена, роста потребления, благодаря повысившемуся благосостоянию населения, должны были проходить мимо империи, в то время как стоимость возложенных на нее обязательств из года в год непрерывно увеличивалась. И если систему отчислений от имперских налогов в пользу союзных государств можно считать в известной мере правильной, особенно при сильной централизации доходных источников, то во всяком случае не следует устанавливать твердой на несколько лет вперед суммы отчислений или суммы остающейся в распоряжении Союза, а необходимо или устанавливать ежегодно абсолютную сумму, или установить долю участия в имперских доходах, дабы каждая из сторон использовала увеличение поступлений благодаря или специально финансовым мероприятиям или благодаря экономическому развитию страны.

Последующее развитие германских финансов показало, что ни одна из поставленных реформе 1879 года задач не была достигнута: матриккулярные взносы превысили в конце концов отчисления союзным государствам от имперских доходов, сохранилась прежняя неопределенность бюджета и колебания

размера отчислений и взносов по отдельным годам, к этому прибавилось еще более тяжелое и зависимое финансовое положение империи, поступившей на „созбежное“ содержание к отдельным союзным государствам. В первые годы действия клаузулы Франкенштейна матрикулярные взносы превышали имперские отчисления, соотношение изменяется лишь благодаря установлению некоторых новых видов имперских налогов с долевым участием союзных государств в их поступлениях: так, в 1881 году введены биржевой налог и лоттерейный налог, поступления которых идут в имперскую кассу, но затем, после некоторых вычетов возвращаются союзным государствам, распределяясь пропорционально численности населения, в 80-х годах происходит также увеличение целого ряда таможенных пошлин, прежде всего на ввозимые сельскохозяйственные продукты, в 1885 повышается биржевой налог, далее налог с пива. Но подобное увеличение доходных источников не могло покрыть возрастающей нужды в средствах на производство имперских расходов, тем более, что целый ряд соответствующих проектов был отвергнут; так, был отвергнут проект специального военного налога, возможные поступления которого оценивались в 20 мил. мар., был отвергнут также проект установления табачной монополии (в 1882 г.) и нек. др. В 1887 г. была осуществлена реформа акциза на водку, устанавливавшая единую в подакцизном отношении территорию, взамен разделения империи на северо-германский и южно-германский акцизные районы, но при этом часть поступлений отчислялась союзным государствам¹⁾. По мнению одного из исследователей, „если имперская конституция, вводя систему матрикулярных взносов отдельных союзных государств, стремилась устранить возможность образования дефицита, то последующее законодательство стремилось как будто сделать невозможным образование каких-либо бюджетных излишков или, по крайней мере, значительных фондов“²⁾. Чрезвычайно резкой критике эту систему матрикулярных взносов и отчислений подвергает Адольф Вагнер, который пишет: „Эта финансовая система, действующая в значительной степени механически, во всех отношениях весьма неудовлетворительно действует на принципе поголовного налога, расстраивает финансы отдельных государств, несовместима с характером федерального государства, возвращая к прежнему союзу государств, серьезно нарушает ясность финансовых взаимоотношений, затемняет истинное финансовое положение. Правда, что благодаря распределению отчислений пропорционально населению система подобных поголовному налогу матрикулярных взносов в конце концов ба-

¹⁾ Подробнее у Н. Кёрре, стр. 45, о внесенном одновременно проекте винной монополии см. М. И. Фридман.—Винная монополия. Том I, СПб, 1914, ч. I-я, гл. первая.

²⁾ Howard, o. s., p. 301.

лансируется, но это преимущество не есть еще достаточное основание для оправдания всей системы отчислений, с одной стороны, и матрикулярных сборов, с другой¹⁾.

Финансовое положение империи со времени реформы 1879 года может быть охарактеризовано следующими цифрами:

Годы.	Общая сумма поступлений.	Общая сумма расходов.	Госуд. долг.	Матрикулярные взносы.	Отчислен.
	В тысячах марок.				
1880—81	530.387,5	550.065,7	218.057,6	64.146,8	38.243,1
1885—86	615.372,0	637.672,5	410.000,0	102.777,9	115.792,3
1890—91	1253.216,6	1353.620,6	1117.981,8	301.102,2	378.914,5
1894—95	1344.092,4	1336.940,6	1915.714,5	382.737,2	382.859,6

Главнейшие виды доходов развивались за тот же период следующим образом:

Годы.	Таможенные пошлины.	Табачный акциз.	Акциз на водку.	Акциз на соль.	Акциз на сахар.	Гербовый сбор.	Чист. дох. от почт и телеграфа.	Акц. с пива.
	В тысячах марок.							
1880-81	160583,7	1262,3	—	36644,8	—	7721,6	18747,6	15464,1
1885-86	215676,5	10164,6	116491,9 ²⁾	38716,7	124933,5	22972,3	26041,2	18308,4
1890-91	368287,0	11043,1	145724,2 ³⁾	41988,6	194330,5 ⁴⁾	35384,2	24470,1	24838,3
1894-95	362681,0	11330,0	144732,7	44462,7	47813,3	48993,8	29019,7	25480,2

Вышеприведенные данные показывают, что расходный бюджет империи в течение первых 15-ти лет увеличивается в 2½ раза, правда, соответственно увеличились и доходы, но за счет колоссального возрастания государственного долга —

¹⁾ A. Wagner. Finanzwissenschaft, s. 655—цит. по Howard, p. 302.

²⁾ В 1886—87 г.г.

³⁾ В 1893—94 г.

⁴⁾ Только налог на потребление без налога с материалов.

в 9 раз, матрикулярные взносы увеличились в 6 раз, а отчисления в 10 раз, причем, в то время как в первые годы действия клаузулы Франкенштейна, до 1883 года, матрикулярные взносы превышали отчисления, в течение 1883—1893 г. г. отчисления превышают взносы с тем, чтобы в 1893—1894 г. снова оказаться меньше матрикулярных взносов, а в 1894—1895 г.—сбалансироваться. При этом по отдельным годам это отношение колебалось весьма сильно ¹⁾:

1879—1880	—	64,1	мл. марок.
1880—1881	—	25,9	»
1881—1882	—	17,2	»
1882—1883	—	1,4	»
1883—1884	+	11,5	»
1884—1885	+	41,0	»
1885—1886	+	13,0	»
1886—1887	+	17,9	»
1887—1888	+	5,4	»
1888—1889	+	70,0	»
1889—1890	+	139,8	»
1890—1891	+	77,9	»
1891—1892	+	66,9	»
1892—1893	+	42,6	»
1893—1894	—	30,3	»

По отдельным союзным государствам отношение матрикулярных взносов и отчислений обнаружило такие же колебания ²⁾, что вызывало вполне естественные возражения против действовавшей финансовой системы и выдвигало различные проекты их усовершенствования и изменения.

За реформу имперских финансов высказываются союзные государства, ставя целью реформы усиление финансовой самостоятельности империи и установление твердого отношения между матрикулярными взносами и отчислениями от имперских доходов. Дело в том, что союзные государства, пользуясь притоком средств в их бюджеты в виде отчислений, составляющих в некоторые годы, как мы видели, чрезвычайные крупные суммы, понизили благодаря этому прямое обложение и хотя в некоторых государствах (напр., в Бадене) к концу 90-х годов обнаруживается по сравнению с 1870 годом повышение размера обложения на душу населения, но это вызывается не увеличением ставок, а ростом благосостояния населения; по подсчетам Микеля, одна Пруссия понизила благодаря клаузуле Франкенштейна прямое обложение на 36 мил. марок в среднем в год. Таким образом, в то время как для империи реформа 1879 года имела почти исключительно отрицательные последствия, отдельным государствам она позволила изменить строение их доходных бюджетов и роль косвенных и прямых

¹⁾ К ö р р е. s. 45 ff.

²⁾ Ср. напр. для Бадена—Ad. Buchenberger. Finanzpolitik und Staatshaushalt im Grossherzogtum Baden in den Jahren 1850 bis 1900, Heidelberg 1902, s. 30 ff.

налогов в обложении. Так, если взять несколько больший период 1870—1900 г.г., то для Бадена мы будем иметь следующую таблицу соотношения отдельных видов государственных доходов в 1870 и в 1900 годах ¹⁾:

Виды доходов.	1850 г. в тысяч. марок.	В %.	1900 г. в тысяч. марок.	В %.	Отн. 1900 г. к пост. 1870 г.
Частно-хоз. доходы.	4314,9	33,5	5331,3	12,7	+ 25%
Налоги	8550,2	66,5	36502,9	87,3	+ 326,9%
В том числе:					
Прямые налоги . .	4964,4	38,6	16297,0	39,0	+ 228,3%
Косвенные налоги .	2544,3	19,8	17178,2	41,1	+ 575,2%
Штрафы и судеб- ные пошлины . .	1830,9	14,2	5539,4	13,2	+ 202,6%
В с е г о	12865,9	100	41834,2	100	+ 325,2% ²⁾

Таким образом, при стационарности доли прямых налогов, несмотря на введение подоходного налога, налога с ценных бумаг, наследственного налога и др., доля косвенных налогов увеличилась в два с лишним раза; косвенные же налоги испытали и наибольший темп возрастания—в 5^{1/2} раз, против троекратного возрастания общей суммы поступлений и двукратного возрастания поступлений прямых налогов ³⁾.

Поэтому, прекращение превышения отчислений над матрикулярными сборами вызвало весьма крупные осложнения в го-

¹⁾ Buchenberger, s. 177.

²⁾ Buchenberger, s. 137. Причины ошибки в подсчетах Бухенбергера нам не удалось выяснить.

³⁾ В 1900 г. доходы союзных государств сложились следующим образом (по главнейшим видам доходов):

	Доходы союзн. гос. мл. мар.		В %.	Союзн. гос. и импер. вместе. В мл. мар.	
					В %.
Доходы от гос. имущества и предприятий	2582	62,15		3124	48,69
Налоги	574	13,83		1633	25,44
Отчисл. из импер. кассы .	557	13,41		557	8,68

В налоговых доходах союзных государств главная роль принадлежала прямым налогам, в налоговых поступлениях империи—таможенным пошлинам.

сударственных финансах, ставя на очередь необходимость нового повышения прямых налогов. Этим вызывалось стремление союзных государств добиться установления твердого соотношения—на душу населения—между матрикулярными взносами и отчислениями от имперских налогов. В своей записке от 21 ноября 1893 г. союзные государства констатируют, что цель, поставленная реформе 1879 г. и клаузуле Франкенштейна, не достигнута и потому она должна быть достигнута каким либо иным путем. Основное требование—империя сама должна заботиться о нахождении источников покрытия своих расходов. Стабилизацией соотношения матрикулярных взносов и отчислений союзные государства проектировали устранить те недостатки, которые обнаружила в своем действии клаузула Франкенштейна. Проект предлагал, чтобы матрикулярные взносы отставали от отчислений на 40 мил. марок, эта сумма должна была быть ежегодным чистым сальдо в пользу союзных государств, если фактически разница оказывалась больше—излишки сверх 40 мил. марок шли в пользу империи, в обратном случае—дефицит должен был покрываться из особого резервного фонда („Spartopf“), образуемого из излишков предыдущих лет. В крайнем случае возможны надбавки к имперскому гербовому сбору и налогам на потребление, причем размер надбавок и объекты их должны были в каждом случае устанавливаться в порядке особого законодательства. Одновременно предполагалось увеличить налоговые доходы империи путем реформы действовавших налогов: переход к обложению табака по ценности готового продукта ¹⁾, расширение сферы гербового обложения на чеки, квитанции, фрахтовые документы и некоторые другие, введение акциза на вино, повышение биржевого и лоттерейного налогов. Результат этих мероприятий для имперской казны оценивался в 100 мил. марок.

Распределение налогов в союзных государствах:

Прямые налоги	413,5 мил. мар.	72%
Налоги на потреблен. (на вино, пиво, роскошь, убой скота, с собак и др.)	80,8 „ „	14,06%
Налоги на обращен.	80,1 „ „	13,94%
И т о г о	574,4 мил. мар.	100%

Распределение налоговых доходов империи:

Налог на пивоварение	45,0 мил. мар.	4,25%
Гербовый сбор	115,0 „ „	10,86%
Прочие налоги и таможенные пошлины	898,9 „ „	84,89%
И т о г о	1058,9 мил. мар.	100%

Fr. Zahn. Die Finanzen der deutschen Bundesstaaten—Jahrbuch. für National—Oekonomie und Statistik, 1902.

¹⁾ О табачном акцизе см. подробнее Lissner.—Die deutsche Tabaksteuer—frage, s.1 76; H. Köpfe, s. 55 ff.

При принятии указанных проектов построения финансовых взаимоотношений империи с союзными государствами проектировалось также установление „подвижного фактора“ имперских доходов, помощью которого могло бы достигаться необходимое соотношение матрикулярных взносов и отчислений. Первоначально такой „подвижной фактор“ думали найти в некоторых таможенных пошлинах, но это было отвергнуто, как нарушающее нормальный внешний товарооборот и трудно проводимое при наличии торговых договоров с большинством государств. Легче думали провести подвижные ставки в гербовом сборе и налогах на потребление; на уровень цен их влияние было бы, как предполагали, чисто механическим, а торговля в кредит приспособилась бы.

Против проекта было выставлено прежде всего то возражение, что при его принятии империя должна будет все свои возрастающие потребности покрывать за счет увеличения косвенных налогов, в то время как матрикулярные взносы давали возможность косвенно использовать для покрытия имперских расходов и прямое обложение. Кроме того, против твердой суммы разницы („чистые отчисления“) вообще делались те возражения, которые могут быть приведены против клаузулы Франкенштейна: твердая сумма совершенно устраняет возможность использовать выгоды усилившегося тонуса экономической жизни. На последней должны были бы весьма вредно отражаться колебания ставок отдельных налогов, предусмотренные проектом для достижения 40 мил. суммы „чистых отчислений“, при этом здесь не было собственно и „подвижного налога“, как это предлагал установить в 1879 году депутат Беннигсен (см. выше), так как рейхстаг должен был бы устанавливать лишь размер надбавки к основному уже действующему и не изменяемому налогу.

В связи с этими проектами в рейхстаге была подвергнута обсуждению проблема имперских прямых налогов. Децентралисты и представители союзных государств указывали, что отнятие у них прямого обложения, особенно подоходного налога, лишит их последних суверенных прав и не может быть осуществлено и по чисто фискальным соображениям. Имперские надбавки к государственным прямым налогам не могут быть введены впредь до установления единообразия государственных систем обложения. Поэтому проекты имперских прямых налогов должны быть отвергнуты.

Что касается предложения повышения и изменения действовавших уже налогов, а также установления новых, то в 1893 году было принято лишь повышение биржевого налога и налога с лоттерей. Все остальные предложения, так же как и основной проект введения твердых соотношений между матрикулярными взносами и имперскими отчислениями были отвергнуты и финансовая система не получила, таким образом, ника-

ких существенных изменений¹⁾. Но финансовая нужда заставила в последующие годы произвести новое увеличение имперских доходов путем повышения налога на сахар (1896 г.), на спирт (законами 1891, 1895 и 1898 г.г.), повышения некоторых таможенных пошлин (1899 г.), гербового сбора и др. Но несмотря на эти мероприятия матрикулярные взносы продолжали в большинстве случаев превышать имперские отчисления, постоянно вновь выдвигая требования имперской финансовой реформы и пересмотра финансовых взаимоотношений империи с союзными государствами.

Оздоровление имперских финансов многие думают найти в создании такого „подвижного фактора“, который благодаря своей подвижности мог бы соответствовать росту потребностей. В 1893 году в качестве такого „подвижного фактора“ предлагали дать империи право повышать гербовый сбор и налоги на потребление; выше было уже указано, насколько неприемлемы предложения ввести подвижность некоторых таможенных пошлин. В 90-х годах делается целый ряд предложений в этом же направлении: так, Шанц предлагает заменить матрикулярные взносы и отчисления ежегодным вотированием размера гербового сбора и таможенной пошлины и акциза на сахар, Шеффле проектирует установление имперского налога на роскошь, Кеппе выдвигает в качестве „подвижного фактора“ обложение предметов первой необходимости и гербовый сбор, особенно же фискальные пошлины²⁾. Но, думается, неопределенность размеров этого вида сборов, как всякая неопределенность вообще, должна нарушать правильное течение экономической жизни, нарушать установившееся соотношение цен, хотя по расчетам Кёрре, сделанным для 1902 года, влияние надбавок на цены будет невелико — не более 10%, но расчет сделан лишь для одного года при сравнительно незначительном дефиците, покрываемом указанными надбавками, в другие же годы влияние на цены может быть не 10%, а много больше.

Установление подобного рода „подвижных факторов“ являлось бы лишь компромиссным решением проблемы федеральных финансов Германии, необходим был коренной перелом, прежде всего надо было устранить те жесткие рамки, в которые были уложены имперские налоги по закону 1879 года.

Поэтому совершенно прав был Кёрре, когда он в 1902 г. писал о необходимости построения органической связи имперских и государственных финансов, отказа от системы как матрикулярных взносов, так и отчислений, как оно было установлено клаузулой Франкенштейна и последующим законодательством. Взамен этой системы следует ввести систему долевого участия государств в имперских доходах, при которых

¹⁾ О проектах 1893 - 94 г. см. Кёрре, с. 47 ff.

²⁾ См. Кёрре а. а. О. s. 107 ff, особ. стр. 125-127.

обе стороны, а не только одна сторона пользовались бы выгодами экономического развития страны, возросшими поступлениями основных доходных источников. Отдельные виды налогов вряд ли могут быть повышены и реформированы, исключая лишь табачный налог, в котором переход к обложению по ценности готового продукта мог бы дать значительный добавочный доход, и акциза на пиво, в отношении которого необходимо установление единой для всей территории империи системы обложения и отмены особых прав некоторых южно-германских государств ¹⁾.

Установлением долевого участия государств в имперских доходах достигалась бы цель установления большей заинтересованности отдельных частей союза, была бы усилена связь союзных государств с империей. При этом в бюджете союзных государств два неопределенных фактора—матрикулярные взносы и отчисления, которые в конечном итоге за 30 лет—1870—1900 г.г. оказались для отдельных государств ниже суммы матрикулярных взносов ²⁾,—были бы заменены одним фактором—суммой отчислений, и сила этого фактора могла бы быть ослаблена установлением обязательной минимальной подушной квоты отчислений.

Таким образом, к началу XX века в порядок дня стал вопрос об имперской финансовой реформе, который с каждым годом начал принимать все более острые формы и разрешение которого становилось все более настоятельным.

Глава III.

ФИНАНСОВЫЕ РЕФОРМЫ 1904—1913 г.г.

Изучение финансового положения Германской империи с 1880 года, когда вошла в силу „клаузула Франкенштейна“, до начала нового века показало те тяжелые и неудовлетворительные результаты, которые имели законодательные акты 1879 года. Основная цель реформы—достижение перевеса отчислений от имперских налоговых доходов над обязательными матрикулярными взносами союзных государств на покрытие общесоюзных расходов и для сбалансирования имперского бюджета,—не была достигнута и если в течение всего изучаемого двадцатилетнего периода,—1880—1900 г.г.,—отчисления и превысили матрикулярные взносы, то уже в последние годы XIX столетия обозначилось пассивное сальдо для союз-

¹⁾ Кеппе, ук. соч. стр. 79 сл., 132 сл.

²⁾ Так, напр., для Бадена сумма матрикулярных взносов за 1872—1899 г.г. определилась в 189.969.814 м., отчисления—в 184.450.006 м., чистая уплата Бадена составила, таким образом, 5.519.808 м., хотя если взять период 1879—1899, то активное сальдо в пользу Бадена составит + 12.162.415 м. См. Buchenberger, а. а. О., с. 29.

ных государств, особенно обострившееся со вступлением в новое столетие. „Клаузула Франкенштейна“ ввела ограничение самостоятельных имперских налогов, между тем постоянный колоссальный рост расходов по удовлетворению общеимперских нужд—прежде всего обороны империи, к которым постепенно присоединялись мероприятия социальной политики—социальное страхование и мн. др., требовали все больше и больше средств. Для покрытия расходов у империи оставалось лишь два средства: государственный кредит и матрикулярные взносы. Но использование государственного кредита не может быть безграничным без того, чтобы не подорвать как народного хозяйства (при внутренних займах), так и самого кредита государства; кроме того, новые займы вызывают и новые расходы по оплате процентов и погашению долга. Поэтому империя должна была произвести сильный нажим на матрикулярные взносы. Они в конечном итоге стали вновь превышать отчисления от имперских налогов. Этим вызывались те многочисленные проекты реформы имперских финансов, которые в течение всего периода предлагались. Проекты эти были двоякого рода: или они имели целью увеличить самостоятельные доходы империи путем введения монополий (проект табачной монополии в 1882 г., проект винной монополии в 1886—87 г.), или новых налогов (биржевого и др.); другие проекты ставили целью рационализировать финансовые взаимоотношения империи с союзными государствами, установив твердое соотношение между матрикулярными взносами и отчислениями (см. особенно проект Микеля в 1893 г.); неоднократно делались также предложения ввести „подвижной фактор“ в имперском доходном бюджете, т. е. ежегодно изменять ставки некоторых налогов с целью балансирования их повышенными поступлениями имперского бюджета (предложения Шанца, Шеффле, Кеппе и друг.).

Ни одна из задач, стоявших перед имперским финансовым законодательством: ни обеспечение империи в достаточной мере самостоятельными доходными источниками, ни рационализация финансовых взаимоотношений империи с союзными государствами, в течение XIX столетия разрешена не была, между тем ежедневная действительность делала их разрешение все более настоятельно необходимым. Поэтому уже в самом начале XX столетия вопросы эти возникают и подвергаются широкому обсуждению, оканчивающемуся принятием некоторых законодательных и конституционных новелл.

Первая реформа происходит в 1903 году, когда устанавливается, что превышения отчислений над матрикулярными взносами не передаются союзным государствам, а идут на погашение имперского долга; таким образом, одна из побудительных причин союзных государств поддерживать клаузулу Франкенштейна—надежда на получение „чистых“ доходов (бла-

годаря повышению отчислений над мatriкулярными взносами), должна была отпасть с изданием этого закона, вызванного необходимостью возобновить погашение государственного долга, почти прекратившееся ввиду чрезвычайно тяжелого финансового положения империи.

Одновременно был выставлен проект ограничить самые мatriкулярные взносы средней за последние 5 лет суммой отчислений, благодаря чему почти исчезли бы „непокрытые“ мatriкулярные взносы. Проект этот, однако, не был принят ¹⁾. В 1904 году подвергается пересмотру ст. 70-я имперской конституции 1871 года. Впредь таможенные доходы и поступления табачного акциза поступают полностью империи, отчисления в пользу союзных государств сохраняются от гербового сбора, акциза с водки и нек. др. более мелких налогов. Пересмотр 1904 г. не ведет, таким образом, к финансовой реформе, а лишь к упрощению финансовой системы и некоторому компромиссному разрешению проблемы ²⁾. Ст. 70-я изменяется и, дополненная законом 14 мая 1904 года, принимает следующую редакцию ³⁾:

По конституции 1871 г.: „Для покрытия всех обыкновенных расходов служат прежде всего остатки прошлых бюджетных лет, так же как доходы от таможенных пошлин, общих налогов на потребление и общих доходов от почт и телеграфов. Поскольку расходы не покрываются этими доходами, они собираются, пока не установлены имперские налоги, в виде пропорциональных населению взносов отдельных союзных государств в размерах определяемых требуемой бюджетом суммы“.

По редакции 1904 года: „Для покрытия всех обыкновенных расходов служат прежде всего обыкновенные доходы с таможенных и общих налогов, с железных дорог, с почт и телеграфов, равно как и с остальных отраслей управления. Поскольку расходы не покрываются этими доходами, они собираются в виде пропорциональных населению взносов отдельных союзных государств, причем имперский канцлер доводит эти взносы до соответствующей требованиям бюджета суммы. Если эти дополнительные взносы не будут нужны для покрытия расходов, то, по окончании года, они возвращаются союзным государствам в той мере, в какой остальные обыкновенные доходы империи превысили ожидаемые поступления. Возможные остатки от предыдущих годов идут на покрытие общих чрезвычайных расходов, поскольку не будет определено

¹⁾ H. Köppe. Die rationelle Ausgestaltung der Matrikularbeiträge — *Jahrbücher für National-Ökonomie und Statistik*, 1901.

²⁾ A. Hensel, a. a. O., s. 112.

³⁾ Современные конституции под ред. В. М. Гессена и Б. Э. Нольде, т. II; Howard, o. c., p. 303.

другое для них назначение имперским бюджетно-хозяйственным законом“.

В этой новой редакции ст. 70 следует отметить исчезновение слов „впредь до установления имперских налогов“, которые в конечном итоге перестали играть какую-либо роль.

Почти в то же время Шварц в своем исследовании финансов Пруссии (*Das Staatshaushalt und die Finanzen Preussen, Band III*) подверг резкой критике матрикулярные взносы с точки зрения теории налогов и высказался за замену действовавшей системы определения следуемых с каждого государства матрикулярных взносов пропорционально населению, сводившей их в сущности к поголовным налогам—самой элементарной и несправедливой форме обложения,—более совершенной системой, приближающейся к обложению по платежеспособности, которая могла бы определяться долей уплачиваемого каждым государством подоходного налога.

Кеппе, принявший предложение Шварца о необходимости изменения способов распределения матрикулярных взносов, считал более правильным принимать за показатель платежеспособности „хозяйственную платежеспособность“, лучше же всего производить распределение матрикулярных взносов, так же как и отчислений, пропорционально народному доходу каждого государства ¹⁾).

Действительно, при сильном различии в построении систем подоходного налога в различных государствах, вряд ли соотношение уплачиваемых подоходных налогов явилось бы достаточным критерием сравнительной платежеспособности отдельных государств.

Законодательство 1904 г. не удовлетворило ни правительства, ни сторонников имперской финансовой реформы и через два года, в 1906 году снова возникли проекты финансовых изменений, нашедшие отражение и в законодательстве указанного года. Так, был введен ряд новых налогов на обращение: с фрахтовых документов, железнодорожных билетов и налог с вознаграждений членам наблюдательных советов. При введении первых двух налогов, за государствами было сохранено право параллельного обложения, согласованного с имперскими сборами. В отношении налога с таньем такой оговорки о сохранении за государствами права параллельного обложения сделано не было; этот налог следует рассматривать как частичный подоходный налог ²⁾).

Одновременно был введен имперский наследственный налог с наследственных долей. Такие налоги, весьма разнообразные, уже до этого существовали в целом ряде герман-

¹⁾ Кеппе, указ. ст.

²⁾ A. Hensel. 125; E. Wurm. *Die Finanzgeschichte des Deutschen Reiches*. Hamburg. 1910, s. 176.

ских государств, как то в Пруссии (с 1873 г.), Баварии и др. С введением имперского налога (законом 3 июня 1906 г.) государственные налоги были отменены и государства были возмещены отчислениями от имперского налога сперва в размере $\frac{1}{3}$, затем $\frac{1}{4}$ (1909 г.) и наконец с 1913 г.— $\frac{1}{5}$. Кроме того, государствам было предоставлено право обложения освобожденных от имперского налога супругов и нисходящих и установление надбавок. Первым правом воспользовались Ганзейские города, вторым—Бавария (1914 г.—25%), Ангальт, Рейсс старшей линии (1917 г.). Налог прогрессивный в зависимости от размера наследственной доли и от степени родства с наследодателем (максимум при наследственной доле св. 1 милл. мар. для V класса—приемных детей и их нисходящих—30%).

Передача наследственного налога империи вызывалась главным образом фискальными соображениями—требованиями имперского бюджета. Но и с теоретической точки зрения следует признать, что наследственный налог, особенно взимаемый со всей наследственной массы независимо от местонахождения отдельных ее частей и построенный прогрессивно, может взиматься наиболее продуктивно и равномерно лишь при централизации и сосредоточении всего дела оценки и обложения в руках центрального правительства, устанавливающего единые для всей союзной территории законодательные нормы.

Но реформа 1906 года не разрешила кризиса и не устранила дефицита в имперском бюджете. Как и все предшествующие изменения в финансовой системе империи, реформа 1906 г. носила, по словам Геккеля, характер злободневности, не ставилось задачи пересмотреть всю финансовую систему в целом, а путем тех или иных мероприятий, стремились лишь закрыть брешь, временно приостановить развитие кризиса¹⁾.

Поэтому, рано или поздно неизбежно должна была стать во всей остроте и во всем объеме проблема финансового устройства империи и притом с 3-х точек зрения: обеспечения империи достаточными самостоятельными доходными источниками, построения рациональной системы финансовых взаимоотношений империи с союзными государствами и принятия мер к погашению имперского долга и сокращения темпа его дальнейшего нарастания.

Таким образом, реформа должна была не ограничиться одним-двумя мероприятиями, а должна была перестроить всю финансовую систему в целом. „При разрешении практических финансовых вопросов нельзя ограничиваться рассмотрением какого-либо одного налога, но каждый налог должен изучаться как часть всей налоговой системы, элемент искусно

¹⁾ Max von Heckel. Die Reichsfinanzen und die Reichsfinanzreform im Jahre 1908—Courad's Jahrb. f. Nat.-ök. u. Stat. III Folge, Bd. 36, 1908.

построенного целого, в котором каждый налог корректируется и тесно связан с другим налогом¹⁾. Также и Геккель считает недостаточной реформу, направленную на увеличение налоговых поступлений в течение нескольких ближайших лет: „необходима глубокая реформа всей имперской финансовой системы с формальной и материальной точек зрения“.

В проектах финансовых реформ недостатка никогда не было, что вызывалось тем, что и отношения Союза и союзных государств в значительной степени в течение многих лет определялись их финансовыми взаимоотношениями, а потому финансовые вопросы не могли не приковывать исключительного внимания.

Финансовое положение империи в первые годы текущего столетия может быть охарактеризовано следующими данными: общая сумма расходов возросла с 2197 мил. мар. в 1900 году до 2784,9 мил. мар. в 1908 г., доходы увеличились с 2097 м.м. до 2784,9 м.м. сбалансирование бюджета в 1907 и 1908 г.г. было достигнуто проведением мероприятий, принятых в 1906 г., и увеличением размера непокрытых отчислениям матрикулярных взносов (в мил. марок):

Г о д ы.	Всего рас- ходов.	Всего до- ходов.	Дефицит или изли- шек.	Матрикул. взносы.	Отчисле- ния.	«Непокры- тые» ма- трик. взн.
1900 . . .	2197,3	2097,2	— 100,1	527,7	508,5	— 19,2
1901 . . .	2324,5	2416,4	— 92,0	570,9	555,7	— 15,2
1902 . . .	2320,6	2177,0	— 143,6	580,6	556,2	— 24,4
1903 . . .	2327,3	2443,3	+ 86,0	565,8	541,5	— 24,3
1904 . . .	2068,0	2007,0	— 61,1	219,6	195,9	— 23,7
1905 . . .	2247,4	2353,7	+ 6,3	213,3	189,1	— 24,2
1906 . . .	2387,3	2395,8	+ 8,5	230,2	205,9	— 24,3
1907 . . .	2596,8	2596,1	—	291,0	202,4	— 88,6
1908 . . .	2784,9	2784,9	—	346,0	197,5	— 150,3

Таким образом, за 1900—1908 г. государства получили в форме отчислений от имперских налогов 3151 м. мар.

¹⁾ J. Conrad. Zur Finanzreform in Deutschland—Conrad's Jahrb. für Nat. Oek. u. Stat. III Folge, Bd. 36, 1908, s. 611.

и уплатили матриккулярных взносов 3545,2 мил. марок или на 394,2 м. мар. больше. За весь период действия клаузулы Франкенштейна, с 1879 по 1908 г., матриккулярные взносы превысили отчисления на 4,224 тыс. мар., покрытые из средств союзных государств. Следовательно, клаузула Франкенштейна не оправдала тех ожиданий, которые на нее возлагались, дав в конечном итоге пассивное сальдо для государств и обнаруживая тенденцию к постоянному его возрастанию.

В 1906—7 г.г. делаются многочисленные предположения увеличения самостоятельных доходов империи, обеспечении ее собственными доходами, что могло бы сократить матриккулярные взносы, т. е. тот прямой налог, который принуждены уплачивать союзные государства и уплата которого по мере увеличения собственных расходов союзных государств и их местных органов становится все более тяжелой. Из числа многочисленных проектов укажем на предложение установить целый ряд фискальных монополий, как-то на керосин, каменный уголь и кали, доход от которых исчислялся в 180 мил. марок ¹⁾. Густав Кон поднимает вновь проект обложения специальным налогом лиц, освобожденных от военной службы, предлагавшегося в свое время Бисмарком (в 1881 г.) и введенного в некоторых германских государствах (напр., Вюртемберге, Баварии, Пруссии с 1891 г. и др.).

Но всякое усиление имперского обложения должно быть согласовано с той общей тяжестью обложения, которое несет население в форме имперских, государственных, окружных, общинных налогов и сборов. Конец XIX века и начала XX века обнаруживает колоссальное увеличение расходов всех органов власти, переходящих к удовлетворению культурно-социальных потребностей населения, проведению мероприятий по экономическому развитию страны. Этот рост расходов вызывает сильное напряжение податного бремени ²⁾, причем увеличивающихся таким путем доходов для нужд низших местных органов, в связи с передачей им все новых и новых расходов, оказывается недостаточно, и государства принуждены в той или иной форме их субсидировать ³⁾. Во всяком случае, при реформе имперских финансов необходимо иметь в виду и ту сумму государственных и местных налогов, которые несет плательщик. Исследование тяжести обложения различных по доходности групп населения приводит Конрада к выводу об относительно переобложении „среднего

¹⁾ Gehrke. Die Finanznot des Staates und Mittel zu ihrer Hebung — Jahrb. für Nat. Oek. u. Stat. 1907.

²⁾ Cp. Zimmermann. Der Staatshaushalt des Herzogtums Braunschweig in den Jahren 1887 — 1906 — Finanzarchiv, Bd. XXVI (1909) u. XXVII (1910).

³⁾ Cp., напр., Fried. Heinle. Zur Reform der Gemeindefinanzwesens, 3-te Aufl. Berlin 1906; Zimmermann, ук. ст. и др.

класса", почему и финансовая реформа должна идти, по его мнению, с одной стороны — по пути усиления косвенных налогов, падающих на все группы населения, а с другой стороны по пути увеличения обложения в форме прогрессивного наследственного налога со всей совокупности наследственной массы и ограничения вообще наследственного права в пользу империи с тем, чтобы сумма наследства, превышающая предельную, законом установленную сумму, полностью поступала в казну. При этом в области акцизного обложения следует усилить обложение спиртных напитков и табака, потребление которых свидетельствует об известном достатке потребителя (проект повышения табачного акциза был предложен в 1906 году, но не был полностью принят и было проведено лишь повышение обложения папирос, что соответствовало необходимости повысить обложение более дорогих сортов табачных изделий ¹⁾).

Таким образом, задачи реформы сводились в значительной мере к социальному перераспределению налогового бремени ²⁾.

В 1908 г. правительство внесло в рейхстаг проект финансовой реформы, который состоял из трех частей: увеличения самостоятельных имперских доходов путем установления новых и изменения существующих налогов; урегулирования вопроса о погашении имперского долга; рационализации финансовых взаимоотношений империи с союзными государствами ³⁾.

Первая группа предложений сводилась к увеличению доходных ресурсов империи путем: 1) передачи ей торговли (Zwischenhandel) спиртом, 2) реформы налога на пивоварение, 3) реформы акциза на пиво, 4) реформы табачного налога, 5) введения налога на газ и электричество, 6) реформы налога с наследственной доли, ограничения наследственного права в пользу империи, налога с наследственных масс, 7) налога с обывателей.

Восьмой законопроект касался вопроса об урегулировании матрикулярных взносов.

¹⁾ В 1905 г., т. е. до реформы, табачный акциз падал в отношении изделий, потребляемых менее состоятельным плательщиком, гл. обр. трубачного табака, в размере 19,3%, к цене папирос акциз составлял 7,6%, к цене сигар 11,6%, среднее обложение составляло 12,4%. После реформы 1906 г. среднее обложение повысилось до 18%, обложение трубачного табака осталось то же (19,3%), обложение папирос — 25,6%, обложение сигар — 11,6%. Liessner, Die deutsche Tabaksteuerfrage, Leipzig 1907.

²⁾ Кон, ук. соч. стр. 72.

³⁾ Fritz Schumann. Die Gesetzentwürfe zur Reichsfinanzreform von 1908 samt Denkschriftenband. — Finanzarchiv, 1909; M. v. Heckel, ук. ст.; Fritz Schumann. Die Reichsfinanzreform von 1909 — Finanzarchiv 1910; E. Wurm, a. a. O., s. 177 ff.; A. Hesse, Die Reichsfinanzgesetze von 1909 — Jahrb. f. Nat. Oek. u. Stat., 1909.

При составлении этих законопроектов исходили из следующего перспективного плана развития имперского бюджета в ближайшее пятилетие (в мил. мар.):

	1909.	1910.	1911.	1912.	1913.
Обыкновенные расходы . . .	2404,1	2517,9	2608,0	2689,1	2764,1
„ доходы . . .	2181,4	2249,1	2319,7	2393,1	2469,5
Дефицит	222,8	268,8	288,3	296,0	294,6

После некоторых поправок на рост матриккулярных взносов благодаря росту населения (одновременно проектировалось установление максимальной подушевой нормы матриккулярных взносов, о чем см. ниже) и нек. др., но, принимая во внимание вероятное увеличение расходов на погашение долга, содержание административного аппарата и понижение налогов благодаря понижению сахарного акциза и отмене налога с ж.-д. билетов,—общий размер дефицита был определен в 2009,4 мил. марок.

Этот дефицит, при принятии рейхстагом правительственного законопроекта, должен был быть покрыт следующим образом:

	1909.	1910.	1911.	1912.	1913.
От новых налогов	147,0	402,0	434,0	449,0	457,0
От дополнительных матриккулярных взносов	24,3	24,3	26,0	26,0	26,0
Изменение доли участия империи в наследственном налоге	14,5	14,5	4,5	4,5	4,5
Итого	185,8	440,8	464,5	479,5	487,5
Более или менее дефицита .	— 96,6	+ 54,3	+ 34,1	+ 26,4	+ 30,4

Таким образом, в конечном итоге должен был бы образоваться за 1910—13 г. излишек в 145,2 мил. мар., из которого был бы покрыт убыток 1909 г. и произведены некоторые другие отложенные расходы.

Как видно из таблицы, немаловажную роль в этих конечных результатах реформы играют матриккулярные взносы и их рационализация.

Сущность предлагавшихся в этой области изменений сводилась к установлению твердой суммы матриккулярных взносов на душу населения на точно установленный срок (5 лет) и фиксированию законодательным же порядком размера непокрытых матриккулярных взносов (т. е. за вычетом отчислений от имперских доходов). Начиная с 1904 года, размер отчислений был значительно сокращен и ограничивался лишь доходами от обложения водки. Проект предусматривает отчисление союзным государствам чистой прибыли от имперской торговли водкой, исчисляемой в 220 мил. мар. В этой сумме фиксируются и матриккулярные взносы. Сверх того фиксируется в размере 80 пфен. на душу населения размер „непокрытых“ матрику-

лярных взносов на ближайшие 5 лет и периодически подвергается пересмотру на такой же срок.

Из этих проектов лишь незначительное число их было принято ¹⁾. В частности, что касается матриккулярных взносов, то не было принято предложение фиксации их размера на пятилетний срок, что вызывает удивление, т. к. внесло бы некоторую устойчивость и облегчило финансовое положение союзных государств и потребовало бы от империи экономии в расходах. Из „налогового букета“ также лишь часть была принята рейхстагом. Не останавливаясь детально на анализе налоговых проектов, укажем лишь, что проект налога с наследственной массы сводился к установлению прогрессивного налога с чистой наследственной массы (т. е. за вычетом лежащих на ней долгов и нек. др. расходов) ²⁾. С наследств. оставленных лицами, не состоявшими в армии, взимается дополнительный налог. Таким образом, здесь было соединение наследственного налога с налогом с лиц, освобожденных от военной службы; поступления налога подлежали разделению между империей и союзными государствами в пропорции 75% и 25%. Проект налога с наследственной массы не был, однако, принят рейхстагом и налог был введен в империи лишь в 1919 г.

Не был принят и ряд других проектов, которые были заменены установлением налогов на полисы страхования от огня, повышением налогов на обращение и таможенных пошлин, введением акцизов на спички и осветительные материалы и налога на переход недвижимого имущества и нек. др. мероприятий, которые в конечном итоге должны были обеспечить правительству поступление необходимой суммы. Но при этом была в значительной степени искажена основная мысль реформы повысить обложение имущих классов (наследственный налог ³⁾. Различными партиями и до, и во время обсуждения правительственной программы реформы выдвигались проекты имперских прямых налогов, которые, однако, не могли быть приняты главным образом в виду самой острой заинтересованности в них союзных государств. В самом деле, если взять цифры распределения налогов между отдельными органами в том же 1908 году, как они приведены имперским министром финансов von Sydow ⁴⁾, то окажется, что прямые налоги (подходный, поимущественный, наследственный, поземельный, подомовый и промысловый) дают империи 26,3 мил. мар., государствам — 602,6 м. м. и общинам — 920 мил. мар., составляя в общей сумме 1549 м. м., а вместе с церковными сборами — 1606 мил. мар., или 26 мар. на душу населения. Налоги на потребление

¹⁾ Ср. E. Wirth, а. а. О. (с социал-демократической точки зрения дает критику проектов и историю их прохождения в рейхстаге).

²⁾ Ср. R. E. May. Zum Kampf um die Nachlasssteuer—Finanzarchiv, 1909.

³⁾ Conrad. Finanzwissenschaft, s. 388.

⁴⁾ Die Reichsfinanzreform, Berlin 1908, s. 14 — цит. у Cohn, s. 63.

и обращение составляют 1446 мил. марок, или 23,20 мар. на душу населения, и дают империи — 1179 мил. мар., государствам — 167,5 мил. мар. и общинам — 100 мил. мар. ¹⁾).

Если обратиться к построению систем прямого обложения, то обнаружится довольно большое разнообразие в их построении, хотя, напр., в отношении подоходного налога Геккель ²⁾ утверждает, что „единство системы больше, чем это может казаться с первого взгляда, а те различия, которые существуют, вызываются естественной потребностью дифференциации обложения в зависимости от экономических особенностей отдельных государств“. Если взять тот же подоходный налог, то здесь Геккель устанавливает три системы обложения: 1) систему поголовных и классовых налогов, соединенных с реальными налогами (Брауншвейг и мелкие немецкие государства); 2) систему классовых и подоходных налогов, соединенных с реальными налогами — Гессен, Ольденбург, Пруссия и др.; 3) систему всеобщих подоходных налогов, соединенных с реальными налогами (ганзейские города и др.) ³⁾. Правда, со времени прусской реформы 1891—1893 г.г. многие государства восприняли ту же систему обложения. Но даже если считать однообразной систему обложения, то этого отнюдь нельзя сказать о налоговых тарифах, льготах, скидках и т. д.; налоговые тарифы в большинстве стран в начале XX столетия были сильно различны; так, в Саксонии по реформе 1902 г. обложение в 3% наступает при доходе менее 4800 мар. ⁴⁾, в Вюртемберге 3%-ное обложение наступает только при доходе в 30.000 мар. ⁵⁾ и т. д.

Число таких примеров можно значительно увеличить, и поэтому вряд ли можно согласиться с приведенным выше общим заключением Геккеля. Здесь, повидимому, более прав Ад. Вагнер, высказывающийся за необходимость унификации в порядке законодательства основ подоходного обложения ⁶⁾.

Приведенные данные показывают несостоятельность тех предположений, которые сводились к установлению имперских надбавок к государственным прямым налогам ⁷⁾, так как при этом самым решительным образом нарушалась бы равномерность обложения имперскими налогами по всей территории Союза. Выдвигавшиеся же как средство удовлетворения увеличившихся финансовых потребностей империи имперские подо-

¹⁾ Ср. данные за 1881—1913 г.г. у Конрада; ук. соч., стр. 380—384.

²⁾ Max von Heckel. Die Fortschritte der direkten Besteuerung in den deutschen Staaten (1880—1905) — Leipzig 1904, s. 280.

³⁾ Геккель, у. с. стр. 117 и след.

⁴⁾ Геккель, у. с., стр. 255.

⁵⁾ Там же, стр. 237.

⁶⁾ Finanzwissenschaft IV, с. 806—810, цит. по Геккелю стр. 280.

⁷⁾ Ср. ук. ст. Шумана в Finanzarchiv за 1909 г., стр. 132.

ходный и поимущественный налоги были отвергнуты ввиду того значения, которое они имеют для государственных и общинных бюджетов ¹⁾). В значительной степени по этим же соображениям был отвергнут и проект национал-либералов установить имперский поимущественный налог в 1% с имуществ, ценность которых превышает 20.000 мар. ²⁾). Выставлялся также и проект имперского налога на прирост ценности имущества, но введение его было отложено до 1911 года, когда дефицит имперского бюджета в этом году снова настойчиво поставил вопрос об источниках его покрытия и сбалансирования бюджета.

Таким образом, в основе правительственного проекта реформы 1908/9 г. лежало большее привлечение к обложению имущества (налог с наследственной массы, изменение налога с наследственной доли, ограничение наследственного права в пользу империи), а не только усиление налогов на потребление и обращение; необходимые средства для покрытия финансовой потребности в размере 500 мил. марок, из которых исходили при всем построении реформы, предполагалось покрыть в размере 25% налогами поимущественными и в размере 75% налогами на обращение и потребление.

Реформа 1909 года, производившая в конечном итоге усиление главным образом косвенных налогов, не могла удовлетворить, с одной стороны, союзное правительство, поскольку налоги на потребление нельзя безгранично увеличивать, а в то же время союз не мог использовать и все увеличивавшегося благосостояния населения в форме прямого обложения имущества, дохода, их прироста. Финансовая политика империи в последние предвоенные годы и идет по пути усиления роли прямого обложения: в 1911 году, в связи с новым увеличением военных расходов, вводится налог на прирост ценности реализуемого недвижимого имущества. Налог регулируется в порядке общесоюзного законодательства и 50% поступают в пользу империи, 10% отчисляются союзным государствам в возмещение издержек взимания, а 40% отчисляются общинам, чем впервые устанавливается непосредственное субсидирование общин со стороны союза; с введением имперского налога теряют силу государственные и общинные налоги на прирост ценности.

Одновременно выставляется требование усилить имперский наследственный налог, передав империи обложение

¹⁾ На этих основаниях было отвергнуто предложение соц.-демократов (E. Wirth, a. a. O., s 74), которые вносили аналогичные предложения значительно ранее, напр., в 1898 г., при обсуждении морской программы, когда такое же предложение об установлении имперского подоход. налога внес и представитель партии центра—Вурм, ук. соч., стр. 39.

²⁾ Ст. Шумана в Finanzarchiv за 1910 г., стр. 210.

дальних родственников, чем достигались бы две цели: 1) установление единства в системе наследственного обложения, 2) проведение прогрессивного обложения; союзные государства должны получать отчисления в размере $\frac{1}{3}$ поступлений и, кроме того, привлечь к обложению ближайших родственников (супругов и нисходящих), до сих пор от обложения освобожденных. Таким образом, ближайшая реформа должна заключаться в усилении поимущественного обложения или путем расширения наследственного налога, или в установлении чисто поимущественного налога¹⁾. Предлагается также и имперский налог на прирост наследства (Erbzuwachssteuer)²⁾, но против него выставляется то соображение, что он повлечет распыление наследств, увеличение дарений или просто увеличение непроизводительных расходов для сокращения размера наследства³⁾. Но во всяком случае при такой форме поимущественного обложения должно быть обеспечено долевое участие союзных государств в имперских поступлениях.

Идея имперского поимущественного обложения воспринимается все больше под влиянием связанных с проведением военных программ правительства большим ростом военно-морских расходов. В 1913 году идея поимущественного налога получает законодательное отражение в законе 3 июля 1914 года об единовременном поимущественном налоге на покрытие военных издержек (Wehrbeitrag). Тем же законом налог на прирост ценности (1911 г.) реформируется в поимущественный налог (Besitzsteuer), согласно постановлению рейхстага от 14 июня 1912 г. (lex Bassermann-Erzberger), предложившему правительству ввести не позднее 1 октября 1916 года, „всеобщий равномерный поимущественный налог со всех видов имущества“. Следовательно, „военный налог“ должен был покрыть единовременные военные расходы, исчислявшиеся в 1 мд. марок, поимущественный налог должен был покрывать увеличившиеся постоянные военные расходы в размере 185 м. м. в год. Поимущественный налог падал не только на имущество, но и на доход физических лиц, поскольку он превышает 5.000 марок. Излишки сверх указанных сумм, поскольку они являются заработанным доходом, облагаются полностью, при незаработанных доходах—лишь поскольку не превышают 5% ценности имущества; в отношении юридических лиц обложение их наступает лишь если прибыль превышает 3%. Поимущественное обложение наступает при ценности имущества в 10.000 марок. И подоходная, и поимущественная часть налога построены прогрессивно, уплата производится в течение трех лет. Поимущественный налог проектировался в форме добавочных матри-

¹⁾ Кон, ук. соч., стр. 171, 217.

²⁾ Von Dewitz, Erbzuwachssteuer als Besitzsteuer. Eine Krönung des Reichsfinanzreform, Berlin 1912—цит. у Кона, стр. 214.

³⁾ Кон, стр. 214.

кулярных взносов, развертываемых по платежеспособности отдельных районов (*veredelte Matrikularbeiträge*); распределение контингента (в среднем 1,25 м. на душу населения) между отдельными союзными государствами должно было производиться по данным поимущественной статистики „военного налога“, союзные государства должны были взимать матрикулярные взносы в форме одного из прямых налогов (поимущественного — *Besitzsteuer*, подоходного или наследственного). Если союзным государством до 1 апреля 1916 года не будут приняты меры к проведению этого закона, то вводится в действие имперский поимущественный налог (*Besitzsteuer*), построенный на обложении всего прироста ценности имущества. Изложенный проект не был принят рейхстагом, как дающий империи слишком широкое право вмешательства в финансовую систему союзных государств, и был заменен имперским поимущественным налогом, сводившимся к обложению прироста ценности всего имущества, а не только ценности земельных участков, как это было установлено в налоге на прирост ценности 1911 года. Налог 1913 года должен был явиться коррективом в системе имперского акцизного обложения, падавшего в значительной мере на малосостоятельные слои населения. С введением в действие имперского поимущественного налога, участие империи в поступлениях налога на прирост ценности недвижимости 1911 года отменяется, и он впредь полностью переходит союзным государствам, с сохранением участия общин в его поступлениях. Для обеспечения имперских доходов были повышены ставки наследственного налога, доля участия союзных государств в его поступлениях была понижена с 25% до 20%, были увеличены ставки налога с страховых полисов и нек. др.¹⁾. „Эта реформа положила“, по словам Конрада, „основы справедливому распределению имперского налогового обложения и дала направление дальнейшему развитию имперской налоговой системы. Военный сбор, поимущественный налог и повышение наследственного налога означали практически передвижение центра тяжести имперского обложения в сторону прямого обложения, которое, правда, благодаря небольшим ставкам поимущественного налога, сохранению освобождения от наследственного налога супругов и нисходящих и единовременному характеру военного налога не было еще достаточно значительно, но являлось принципиальным признанием необходимости органического отказа от построения односторонней системы косвенного обложения и переобложения их носителя налогами на потребление и обращение“²⁾.

Реформа 1913 г. имела также то принципиальное значение, что она разрушила установившееся, вопреки, как мы выше

¹⁾ О реформе 1913 г., см. Конрад, *Finanzwissenschaft* §§ 26, 28, 72, 96.

²⁾ Конрад, стр. 392.

видели, идее конституции 1871 г., разделение налоговых источников, нашедшее свое отражение и своих защитников среди теоретиков, по которому империя лишалась права прямого обложения и должна была ограничиваться косвенными налогами и матрикулярными взносами. С 1913 года это „обычное право“ было уничтожено и имперское прямое обложение (в форме поимущественного налога) вошло в качестве одного из элементов в систему имперских налогов.

Глава IV.

ФИНАНСОВАЯ ПОЛИТИКА ИМПЕРИИ В 1914—1919 г.г.

1914 год может считаться поворотным пунктом в истории германских имперских финансов. Начавшийся уже в предыдущие годы процесс централизации доходных (налоговых) источников и использования Союзом предоставленного ему формально Конституцией 1871 г. права прямого обложения, — с началом мировой войны, повлекшей колоссальное увеличение расходов, далеко превзошедших все ожидания¹⁾, и потребовавшей напряжения всех финансовых ресурсов страны, вызвал максимальное использование империей всех доходных источников, в том числе и за счет сокращения доходов союзных государств и степени удовлетворения ими своих обязательств.

Финансовая организация Германии к началу войны, т. е. в 1914 году, продолжала в основных чертах покоиться на установившейся сорокалетней практикой системе разделения налоговых источников: империи — налоги на потребление и таможенные пошлины, союзным государствам и их местным органам — прямые налоги. Предоставление союзным государствам почти полной самостоятельности в области основных прямых налогов, взимаемых с населения (законодательство, предшествующее 1914 году, ограничилось передачей империи наследственного налога, притом не в полной мере, налога на прирост имущества и единовременного поимущественного налога) приводило к довольно сильным различиям в системах обложения в отдельных союзных государствах²⁾. Это разнообразие выявлялось прежде всего в том, что в разных государствах существовали различные налоги: так, в области подоход-

¹⁾ Так, в августе 1915 г. военные расходы исчислялись в 300 мил. м. в день или 100 мд. в год (Zendlitz-Neukirch. Finanzen in und nach dem Kriege, 1915, Heft 17 der Finanzwirtschaftlichen Zeitfragen) за 1914-15 г. военные расходы Германии составили 150 мд. марок (В. Н. Твердохлебов. Новейшие финансовые проблемы, Л. 1923, стр. 24), тогда как, напр., Риссер (Rieser. Finanzielle Kriegsbereitschaft und Kriegsführung. 2-te Aufl. 1913) исчислял вероятные военные расходы в 18 м. м. или 6570 мил. м. в год.

²⁾ F. Zimmermann. Die Finanzwirtschaft des Deutschen Reiches und der deutschen Bundesstaaten zu Kriegsausbruch 1914. Berlin 1916, s. 39 ff.

ного обложения одни государства применяют всеобщий подоходный налог, в то время как в Мекленбургах и Эльзас-Лотарингии всеобщего подоходного налога не установлено; в качестве корректива к подоходному налогу, с целью дополнительного обложения незаработанных доходов, выявляющихся в росте имущественного достатка плательщика, многие государства (Баден, Пруссия, Гессен и др.) установили поимущественный налог, но налог не реально поимущественный, т. е. превышающий получаемый от эксплуатации этого имущества доход и могущий быть уплаченным лишь в порядке реализации самого имущества, а налог номинально поимущественный, который может быть уплачен из доходов от этого имущества. Все государства используют в той или иной форме реальное обложение, но в различной степени и в различных видах: так, поземельный налог установлен во всех государствах, кроме Пруссии, Бадена, Гессена, Рейсса ст. л. и Шаумбург-Липпе, таким образом, поземельное обложение существовало к началу войны в 21 государстве, подомовый налог в 10-ти государствах, квартирный налог в трех, промысловый в 14-ти, налог на доходы от капиталов—в 6-ти государствах, железнодорожный сбор—в 9-ти государствах, гербовые сборы—в 15-ти государствах и т. д.

Но не только существование различных налогов в отдельных, иногда соседних германских государствах, вело к неравномерности обложения; этому способствовало и различное построение самих налогов. Укажем здесь лишь на ставки подоходных налогов (в процентах) в главнейших германских государствах ¹⁾ (см. стр. 144).

Максимальный процент обложения подоходным налогом колеблется от 1,90% (Эльзас Лотарингия) до 9% (Бремен и Гамбург), в большинстве государств 5% (в том числе Пруссия, Бавария, Саксония) и т. д. К указанным государственным окладам необходимо прибавить местные (окружные и общинные надбавки), весьма сильно колеблющиеся ²⁾ и сводящие на нет даже то некоторое уравнивание обложения, которое можно наметить в государственных окладах.

Благодаря разнообразию налоговых систем, и общий размер обложения в отдельных государствах был весьма различен.

Вступление империи, начиная с 1906 года, на путь прямого обложения, влечет известное ограничение финансовой самостоятельности союзных государств, как в прямой форме лишения их некоторых объектов обложения (наследственный на-

¹⁾ Julius Wolf. Die Steuerreserven in England und Deutschland. Ein Beitrag zur Frage der «Rüstungsgrenzen» beider Staaten, Stuttgart 1914. Heft 13 der «Finanzwirtschaftlichen Zeitfragen», s. 41 ff.

²⁾ Wolf, a. a. O., s. 38; П. П. Гензель. Новейшие течения в коммунальном обложении на Западе, М. 1911; М. А. Курчинский. Городские финансы, 1911.

Доход в марках.	Прус- сия.	Бава- рия.	Саксония.	Вюртемб.	Баден.	Гамбург.
1600	1,38	0,94	1,25	0,85	1,37	1,03
3000	1,82	1,60	2,23	1,54	2,00	1,75
10000	3,30	2,80	3,54	3,77	3,40	5,06
20000	3,45	3,18	3,70	4,13	3,75	6,75
40000	4,00	3,62	4,18	4,30	4,38	7,88
100000	4,88	4,45	4,94	4,72	5,00	8,62
200000	4,88	4,88	4,95	5,25	5,00	9,00
Максимум	5,00	5,00	5,00	5,25	5,00	9,00

лог, налог на прирост ценности), так и вызывая неуверенность в возможности дальнейшего использования ими своих налоговых источников, поскольку налоговые права империи юридически не ограничены и она может применять любые формы обложения. Поэтому, уже к началу войны определилась необходимость произвести строгое разделение источников между империей и союзными государствами, обеспечив за каждым возможность полного использования предоставленных источников, и одновременно указывалось, что „отдельные государства и общины могут в дальнейшем удовлетворять возложенные на них культурно-просветительные задачи, только если империя не будет расширять области своего прямого обложения“. Поскольку же налоговые источники союзных государств сокращаются, а вместе с тем сокращаются и ресурсы их расходных бюджетов, необходимо поставить вопрос о размере уплачиваемых ими матриккулярных взносов и подвергнуть его регулированию. Прежде всего, такое урегулирование возможно в форме закрепления на определенный период суммы уплачиваемых матриккулярных взносов; возможно также перестроить и самую систему их установления, отказавшись от чисто поголовного распределения их между отдельными государствами, а производя впредь раскладку с учетом платежеспособности и экономической мощности отдельных государств¹⁾.

Матриккулярные взносы являлись одной из форм финансовых взаимоотношений Союза с союзными государствами, действовавшими в Германии к началу войны. Система финансовых

¹⁾ Ср. v. d. Borgh t. Entwicklung und Ausbau der deutschen Finanzen, 2-te Aufl. 1918, s. 40.

взаимоотношений была сложнее и кроме того охватывала: 1) отчисления в пользу союзных государств от имперских поступлений, как-то, чистого дохода от обложения водки, распределение которых производилось на основании аналогичных признаков взимания матрикулярных взносов, т. е. пропорционально населению; отчислялось также 20% поступлений наследственного налога; 2) так как взимание налогов и сборов было возложено на союзные государства, а Союз своего финансового аппарата не имел, то из поступлений имперских доходов часть отчислялась государствам в возмещение издержек взимания или а) в виде оплаты действительной стоимости аппарата (соляной акциз, таможенные пошлины) или б) в виде процентных отчислений: 8% от сахарного акциза, налога на водку и уксус, 5% — с акциза на пиво, 4% с налога на папиросы, спички, 3% с налога на игральные карты и 2% с табачного налога, вексельного сбора и гербового сбора; 3) некоторые государства продолжали сохранять особые права в области отдельных видов акцизного обложения, дававшие им возможность проводить самостоятельные формы обложения и ставки налога, обыкновенно пониженные против действовавших на всей остальной территории, являвшейся преимущественно районом потребления, а не производства. Такими правами в отношении обложения пивоварения обладали Бавария, Вюртемберг, Баден и Эльзас-Лотарингия, которые, собирая налог в свое полное распоряжение, в то же время уплачивали в имперскую кассу сумму, определяемую на основании умножения среднего подушевого размера поступлений акциза на пиво в Сев.-Германском акцизном районе (Nord-deutsche Brausteuergemeinschaft) на число жителей указанных четырех государств. Сохранение „особых прав“ южно-германских государств, бывшее *conditio sine qua* поп их вступления в Северо-Германский Союз в 1870 году, разделяло всю империю на два в налоговом отношении различных района, затрудняя перевозку пива из одного района в другой, требуя специального надзора, дополнительного обложения и вызывая целый ряд других затруднений, что дало основание одному из экономических журналов ¹⁾ требовать отмены этой „глупости“, до сих пор сохранявшейся. К перечню форм финансовых взаимоотношений империи с ее составными частями должны быть отнесены и те финансовые расчеты, которые производились с территориями, не входящими в таможенный союз или, наоборот, образующими самостоятельные в таможенном отношении единицы ²⁾.

Изложенная финансовая система Германии подвергалась критике еще до начала войны, главным образом, с точки зре-

¹⁾ Der Deutsche Ökonomist, 1909, № 1371.

²⁾ Zimmermann, s. 28—29.

ния „финансовой готовности к войне“ и „налоговых резервов“ Германии и ее вероятных противников, прежде всего Англии.

Анализ тяжести обложения государственными прямыми и косвенными налогами отдельных подоходных групп населения привел исследователей к выводам о нерациональном построении системы с точки зрения „налоговой справедливости“ и принципа обложения по платежеспособности, т. к. она оказалась построенной дегрессивно, хотя в прямых налогах и была проведена прогрессивная шкала обложения. Так, по расчетам Герлоффа, обложение составляло в первом десятилетии XX ст.

При доходах в марках:	Всеобщ. прямые гос. и общин. налоги.		Косвенные налоги.		В с е г о.	
	В мар.	В %	В мар.	В %	В мар.	В %
4.000—6.000	200,00	4,00	48,10—67,50	1,04—1,48	248,10—267,50	5,04—5,48
2.000—4.000	50,00	1,87	47,50—66,30	1,80—2,54	97,50—116,30	3,67—4,41
1.200—2.000	12,35	0,79	44,70—62,30	2,89—3,98	57,05—74,65	3,68—4,77
800—1.200	9,90	0,95	35,80—52,60	3,62—5,02	47,70—62,70	4,57—5,97
Менее 800	3,50	0,49	26,20—36,80	3,61—5,22	29,70—40,30	4,13—5,71

Благодаря наличию в некоторых государствах, особенно в южногерманских, некоторых самостоятельных налогов на потребление (на помол и убой скота), дегрессивность системы обнаруживается еще больше. Поэтому для тяжести обложения, более строгого проведения принципа обложения по платежеспособности, выставляется требование усилить прямое обложение, путем введения прежде всего, имперские налоги на переход имуществ, прирост ценности, военный налог ¹⁾). К началу войны условия в этом отношении должны были, конечно, под влиянием финансового законодательства 1909—1913 г.г. в известной мере измениться, но благодаря большому нажиму на косвенное обложение дегрессия для низших по доходности групп продолжала сохраняться. Но усиление

¹⁾ W. Gerloff. Verbrauch und Verbrauchsbelastung Kleiner und mittleren Einkommen in Deutschland um die Wende des 19. Jahrhunderts (Conrad's Jahr. f. Nat. Oek. und Statistik, III. F., Bd. 3. 5, 1908); J. Conrad Zur Finanzreform in Deutschland (Ebenda, III, F., Bd. 36, 1908).

имперского прямого обложения постоянно встречало возражения со стороны союзных государств, так как должно было неизбежно уменьшить их финансовую самостоятельность и понизить их налоговые ресурсы; поэтому в противовес проектам имперских прямых налогов выставлялись проекты усиления акцизного обложения предметов не первой необходимости (спиртных напитков и табачных изделий), обложение которых представлялось низким и могущим быть сравнительно безболезненно повышенным, дав в то же время весьма крупные фискальные результаты (до 500 мил. мар.)¹⁾. Эта возможность повышения косвенных налогов, которое вероятно ляжет весьма слабо ощутимым дополнительным бременем на единицу податочных продуктов, является одним из тех налоговых резервов, которые смогут быть использованы при возможной войне, в качестве источника покрытия военных расходов.

Сопоставление тяжести подушного обложения и в процентах к национальному имуществу и к национальному доходу в Германии и в других главнейших европейских и заокеанских странах приводило исследователей,—а этот вопрос одно время весьма оживленно обсуждался в германской экономической печати²⁾,—к благоприятным для Германии выводам.

Несмотря на крупный абсолютный рост за 1880—1908 г.г., обложение в Германии (на душу населения) продолжало оставаться позади обложения Англии и Франции. По сравнению с Англией обложение в Германии ниже и при отнесении его к национальному доходу, и к имуществу: Англия, имеющая, по подсчетам Вольфа, равный с Германией народный доход, но при национальном имуществе менее на 50 мд. марок и при населении на 20 мил. человек менее населения Германии, уплачивает налогов прямых на 1 мд. марок более уплачиваемых германским народом, а косвенных налогов лишь на $\frac{1}{2}$ мд. м. менее, при чрезвычайно,—по сравнению с Германией,—высоких ставках акцизов. Если в Англии, по мнению Вольфа, прямое обложение после реформы Ллойд-Джорджа и доведения средней ставки подоходного налога, включая дополнительный налог, до 13%, должно быть признано достигшим своего предела, то в Германии существуют в этой области еще большие возможности. Германия может расширить наследственный налог, усилить государственное подоходное обложение, при соответствующем пересмотре вопроса об общинных надбавках и др., не говоря уже о возможности повысить обложение акцизов на предметы не первой необходимости (спиртные напитки и табачные изделия),

¹⁾ Jul. Lissner. Der Zukunft der Verbrauchssteuern in Deutschland, 1914 (Heft 9 der Finanzwirtsch. Zeitfragen).

²⁾ O. Schwarz. Die Finanzsysteme der Grossmächte, 1909; Ballod в Jahrb. f. Nat. Oek. u. Stat., III F. Bd. 36, 1908; Plenge и Ballod, там же, м. 37, Jul. Wolf. Die Steuerreserven in England und Deutschland, 1914 и др.

налог с которых падает (по подсчету за 1912 год) в Англии в размере 27 марок на душу населения, а в Германии лишь в размере 10,70 марок. В Англии указанные акцизы составляют в среднем около 25% всей суммы налогов и сборов (27 м. из 106 мар. на душу населения) в Германии — только 16% (10,7 мар. из 63 мар.). Таким образом в Германии налоговые резервы более сильны, чем в соседних странах, у ее вероятных противников в будущей войне, что позволяло делать оптимистические выводы по вопросу о финансовой мобилизации и финансировании войны. Но при этом все же отдавалось¹⁾ предпочтение косвенным налогам, поскольку прямые налоги достаточно напряжены и составляют доходный источник союзных государств.

Вопрос об источниках покрытия военных расходов и финансировании войны подымался еще при обсуждении проблемы финансовой боевой готовности²⁾ и решался в том смысле, что налоговым прессом выжать из населения все потребные суммы невозможно; часть расходов может быть перенесена на будущие поколения, в виду тех выгод, которые от войны ожидалась. Займы получали, таким образом, в известной мере и этическое оправдание. Риссер³⁾ исчислял, что приблизительно лишь треть военных расходов может быть покрыта займами.

Увеличение налогового бремени начинается в Германии, в противоположность политике Англии, лишь с 1916 года и притом в сравнительно слабых размерах; в то время как в Англии военные налоги должны были в 1916 году покрыть, 7% военных издержек, в Германии предусмотренное правительственным законодательством повышение налогов на 500 милл. марок соответствовало лишь 1 $\frac{1}{4}$ % военных издержек. В Германии проблема новых налогов осложнялась тем обстоятельством, что прямые налоги, на развитии которых настаивали левые партии рейхстага, являлись главнейшим налоговым источником союзных государств и их местных органов и во время войны под влиянием роста местных расходов (помощь семьям мобилизованных, обеспечение инвалидов и пр.) были уже значительно повышены; по отдельным городским общинам значение прямых налогов достигало 97—98% всех налоговых поступлений, а тяжесть обложения одним подоходным налогом доходила для трудовых до 12,15%, для нетрудовых доходов в 100.000 марок до 20,3%. Для последней группы пла-

¹⁾ Dr. J. Riesser. *Finanzielle Kriegsbereitschaft und Kriegsführung*, 2-te Aufl. Jena 1913. s. 189.

²⁾ По мнению В. Гриневича („Народное хозяйство Германии“, стр. 152) „можно с известным основанием утверждать, что, несмотря на все богатство разработки хозяйственных вопросов на случай возможной войны, практические мероприятия к подготовке хозяйственной мобилизации к моменту объявления войны были сделаны Германией только в области финансового хозяйства“.

³⁾ Ук. соч., стр. 160.

тельщиков государственное и местное прямое обложение всеми прямыми налогами доходило по некоторым районам до 30% ¹⁾. А это показывает, что возможность применения дополнительных имперских прямых налогов была весьма ограничена. Кроме того, что на это не согласились бы союзные государства и это вызвало бы глубокий политический кризис, во время войны особенно опасный, передача главнейших источников прямого обложения полностью империи была нецелесообразна и мало возможна по чисто техническим причинам: необходимости ломки системы в виду различий, существовавших в отдельных государствах, неподготовленности аппарата и т. д. Против сильного увеличения прямого обложения, на котором особенно настаивали некоторые политические группировки рейхстага, приводилось и то соображение, что реальные налоги (промышленный, домовый) перекладываются на всех потребителей, падают более тяжелым бременем на плечи менее имущего населения. Поэтому надлежит усиливать те виды налогов, которые труднее поддаются обложению: налоги на предметы второстепенного потребления (прежде всего, табачные изделия) и подоходно-поимущественные, также с большим трудом поддающиеся переложению. Налоговое законодательство Германии военных лет и пошло по пути максимального использования этих источников дохода: повышаются акцизы на табак и табачные изделия (12 июня 1916 г.), налоги на обращение (1916), почтово-телеграфные таксы (1916), вводятся налоги на уголь (8 апреля 1917), на перевозку людей и грузов (1917), налог на прирост имущества, установленный в 1913 году и который должен был войти в силу в 1916 году, облагая прирост имущества за период 1913—16 г.г., пролонгируется и на следующие трехлетия, вводится также налог на военные прибыли, в 1917 г. проводится снова ряд законов о повышении акцизов, в 1918 г. вводится налог на торговый оборот и т. д. Таким образом, война вызвала сильное увеличение налогового бремени, повысив уже существовавшие налоги (акцизы, налоги на обращение) и установив ряд новых налогов, как-то налог на военные прибыли (с 1915 г.) ²⁾ и налоги на оборот. Если с окончанием войны первый потерял основы своего дальнейшего существования, то налог на оборот оказался весьма жизненным, обеспечивающим в условиях неустойчивой конъюнктуры и неопределенности доходов предприятий крупные доходы государству и при относительной несложности взимания с фискальной стороны весьма удачным, что подтверждается широким распростране-

¹⁾ Jul. Wolf. Finanzwirtschaftliche Kriegsaufsätze, 1916 (Heft 25 der Finanzwirtschaftlichen Zeitfragen).

²⁾ Ср. G. Bamberger. Kriegsgewinn- und Kriegserbschaftsteuer, 1916 (Heft 19 der Finanzwrt. Zeitfragen); G. Strutz. Besteuerung der Kriegsgewinne, 1916, Jul. Wolf, a. a. O.

нием этой формы промыслового обложения во многих западно-европейских государствах.

Потребности государства, постоянный рост расходов и вероятное сохранение их в первые послевоенные годы в виду необходимости ликвидации войны и восполнения тех пробелов в культурно-социальной области, которые были задержаны удовлетворением в виду мобилизации всех сил на ведение войны, резкое увеличение долга и платежей по нему, — все эти обстоятельства выдвигают еще в 1917 г. многочисленные проекты финансовых реформ, сводящиеся к предоставлению империи новых доходных источников. В качестве таковых предлагается имперский подоходный и поимущественный налоги и налог на капитал, при которых были бы отменены государственные налоги, а общины должны были бы к ним приспособиться.

Но, конечно, всякие усиления налоговых прав союза должны были бы идти лишь за счет параллельного сужения прав союзных государств и их самостоятельности в области извлечения доходов. Большинство немецких экономистов стоят все же за передачу прямых налогов империи как по фискальным, так и по финансово-техническим соображениям (устранение двойного обложения¹⁾, больший контроль и обложение по совокупности доходов независимо от мест их происхождения и т. п.), некоторые однако продолжают высказываться за сохранение за союзными государствами прямого обложения²⁾, а ван дер Боргт в 1917 г. считает необходимым найти компромисс, „который не лишал бы союзные государства того, что им до сих пор принадлежало и должно принадлежать по самой природе вещей и в будущем, именно распоряжения важнейшими источниками прямых налогов“. Такое компромиссное решение в форме долевого участия союзных государств в поступлениях главнейших имперских налогов и расширения сферы союзного субсидирования государств, дала новая имперская конституция 11 августа 1919 года.

Прежде чем перейти к анализу нового финансового устройства Германии, необходимо остановиться на проектах реформы имперских финансов и схемах построения будущего союзного финансового хозяйства. В 1918 году этому вопросу посвятил

¹⁾ При наличии самостоятельного обложения в нескольких государствах всегда возникает проблема устранения двойного обложения тех же доходных или имуществ в двух государствах, что достигается изданием специальных законов или заключением договоров, устанавливающих сложные системы устранения этого недостатка налоговой системы. В германской империи этот вопрос регулировался законом 1870 года, измененным в 1909 г. (Finanzarchiv, 1909). — О проблеме двойного обложения статью „Двойное обложение и методы его устранения“ в „Вестнике Финансов“, 1925, № 2.

²⁾ Jul. Wolf. Finanzwirtschaftliche Kriegaufsätze, 1916.

очередной том своих „Записок“ „Союз Социальной Политики“¹⁾, в котором приняли участие К. Диль, Вальтер Лотц, Густав Кон, Е. Яффе, П. Момберт и др. Все авторы, участвовавшие в составлении сборника, признают необходимость реформы имперских финансов, увеличения доходных ресурсов Союза, прежде всего для урегулирования военной задолженности. Но в отношении конкретных задач: за счет чего же следует увеличивать доходы союза, среди авторов сборника встречаются расхождения, касающиеся преимущественно отдельных прямых налогов. Так, напр., Диль высказывается за передачу империи налогов поимущественного и наследственного и за дальнейшее развитие налога на прирост ценностей и акцизов, считая желательным сохранить в то же время подоходное обложение за союзными государствами и общинами²⁾. „Со старым разделением налогов между империей, государствами и общинами должно быть, по его словам, покончено. При наличии государственной задолженности в 100 мд. м. империя принуждена обратиться к прямому обложению. Мы даже должны предоставить империи новые самостоятельные и высоко эффективные доходные источники, если не хотим встретить ее после войны вновь на положении иждивенца отдельных государств“.

К отрицательной оценке существующей системы разделения доходных источников приходит и Вальтер Лотц, в виду того, что у империи 1) нет эластичного доходного источника, а 2) существующие имперские налоги — акцизы и таможенные пошлины недостаточно отвечают требованию обложения по платежеспособности³⁾.

Признавая, что при превращении подоходного налога в имперский поступления налога благодаря более полному охвату доходов и т. п. смогут быть повышены, Лотц не считает, однако, возможным произвести такую передачу налога империи по политическим соображениям, в виду сильной заинтересованности в нем государств и общин⁴⁾. Проект установления взамен имперского подоходного налога имперского налога на потребление, облагающего совокупный расход плательщика и идея которого была выдвинута Момбертом, встречает целый ряд возражений Лотца, приводящих его к отрицательному мнению о возможности проведения такого налога⁵⁾ (о проекте Момберта см. ниже). Густав Кон высказывается за имперские прямые налоги и против дальнейшего повышения косвенных

1) Die Neuordnung der Deutschen Finanzwirtschaft, herausgeg. von Dr. H. Merkner. — Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 156, Zwei Teile, Leipzig, 1918.

2) „Die einmalige Vermögensabgabe“ — ук. сб., ч. I, стр. 7.

3) „Das Deutsche Reich und die Einkommensteuer“, — ук. сб. ч. I, стр. 153.

4) Там же, стр. 168.

5) Там же, стр. 157.

налогов ¹⁾. Эдгар Яффе исходит в своих рассуждениях из того положения, что война нарушила имущественные соотношения между различными классами населения и в качестве корректива должно быть теперь введено прогрессивное обложение военных прибылей. Вторым источником государственных доходов может явиться высокий реальный поимущественный налог, изымающий из отдельных хозяйств имущество пропорционально понижению национального имущества ²⁾. Существующая система федеральных финансов должна быть изменена. Причины ее несовершенства лежат в том, что до сих пор не было проведено строго продуманной финансовой системы, что те элементы, которые Бисмарк считал временными (как, напр., матрикулярные взносы) превратились в постоянные. Действительной реформы до сих пор ни разу не проводилось, то, что было, являлось лишь проведением несвязанных между собой мероприятий по покрытию увеличившихся потребностей. С точки зрения интересов империи безусловно желательна максимальная централизация налоговой системы и налогового аппарата, что позволит понизить стоимость аппарата, усилить контроль и т. д. Но по практическим соображениям проведение столь радикальных мероприятий как полная централизация налогов, вряд ли возможно и поэтому империя должна будет попрежнему в сильной степени базироваться на косвенных налогах. Поскольку же налоги на потребление (на сбережения) не покрывают всех имперских потребностей, последние должны удовлетворяться за счет только таких налогов, которые влекут за собой непосредственное увеличение производительных сил (сахарный акциз на основе обложения сырья, монополии и др.) ³⁾. Георг Штрутц также высказывается за некоторое усиление косвенного обложения. Эволюция налоговой системы Германии в целом (т. е. империи, союзных государств и общин) шла перед войной в сторону постоянного усиления роли прямого обложения и облегчения бремени менее имущих классов населения, как это видно из следующей таблицы:

	1907	1913
Косвенные налоги	42,61%	32,78%
Налоги на обращение	7,98%	9,08%
Налоги с наследств и дарений	1,38%	1,36%
Прямые налоги	48,09%	56,78%

Исходя из принципа обложения по платежеспособности, Штрутц устанавливает, что косвенные налоги должны уравнивать тяжесть обложения отдельных классов населения и сохранять определенную пропорцию в их обложении, т. е. с увели-

¹⁾ Ein Wort zur Reichsfinanzreform — ук. сб., ч. II, стр. 9.

²⁾ Grundsätzliches zur Frage: Kriegskostendeckung und Steuerreform — ук. сб. ч. II, стр. 93 и его же Kriegskostendeckung und Reichsfinanzreform, Tübingen, 1917.

³⁾ Там же, ч. II, стр. 106 и сл.

чением прямого обложения должны повышаться и косвенные налоги ¹⁾, — вывод, с которым, конечно, нельзя полностью согласиться. При усилении косвенного обложения необходимо напрягать ставки и для тех предметов, которые составляют потребление более состоятельных групп населения, как-то табак, спиртные напитки, некоторые виды тканей и др. Касаясь разграничения доходных источников, Штруц предлагает передать налог на прирост ценности союзным государствам, которые ввели бы его на основаниях, аналогичных их поимущественному обложению; империи же передается обложение поимущественным и подоходным налогом юридических лиц ²⁾, доход которых не может быть в столь сильной степени локализован, которые оперируют на всей территории Союза и обложение которых отдельными государствами приводит к получению выгоды государством местонахождения правления, вызываемого может быть иногда какими-либо случайными причинами.

Но если передача налога на прирост имущества союзным государствам и желательна, то она должна быть временно отложена в виду той задачи уравнивания поимущественного достатка, возникшего под влиянием войны, которая на этот налог возлагается и проведение которого пока не может быть передано отдельным государствам, а требует централизации наравне с налогом на военные прибыли, коррективом которого собственно и является налог на прирост ценности имущества.

Подоходный налог не может быть передан империи, так как он лишит союзные государства $\frac{1}{2}$ их доходов, поэтому здесь возможны лишь компромиссы: 1) установление имперской надбавки к государственным налогам, что не может быть однако проведено в виду больших различий в построении подоходного налога в отдельных государствах, 2) установление дополнительного имперского налога. Это встретит сильнейшее противодействие союзных государств, т. к. явится вмешательством в сферу их самостоятельной компетенции и заставит их впредь сообразоваться в построении своего налога с имперским налогом; 3) третье возможное решение, заключающееся в установлении имперского налога с разделением поступлений между империей, союзными государствами и общинами, является наиболее рациональным: создавая единство системы, оно в то же время не лишает совершенно государства и общины доходного источника. Одновременно должен быть поставлен вопрос и о реформе матрикулярных взносов, превращения их из поголовного налога в налог, при раскладке которого учитывалась бы платежеспособность отдельных государств ³⁾.

¹⁾ Die Abgrenzung der Steergewalten bei Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft., ук. сб. ч. I, стр. 140.

²⁾ Там же, стр. 175 и 180.

³⁾ Там же стр. 178 и сл.

Задачам будущей финансовой политики посвящает свою книгу и проф. ван дер Боргт ¹⁾, высказывающийся прежде всего за необходимость точно определить налоговые права империи и союзных государств. В качестве возможных источников будущих имперских налогов, Боргт указывает на повышение наследственного налога с распространением его на супругов и нисходящих и на ограничение наследственного права в пользу империи, и считает возможным установить целый ряд фискальных монополий, как-то: винную, табачную, электрическую, на ввоз продуктов продовольствия и нек. др. Должны быть отменены сохранившиеся отчисления от имперских налогов в пользу союзных государств, а матрикулярные взносы должны впредь строиться не как поголовные налоги, но в соответствии с экономической мощностью каждого государства и платежеспособностью его населения.

Большие надежды в деле санирования имперских финансов и ликвидации последствий войны авторами работ 1914—1917 г.г. возлагаются на военные контрибуции, которые возместят ущерб, нанесенный войной германскому народу, и те жертвы, которые он принес на защиту страны ²⁾.

В работах, посвященных финансовому устройству Германии и перспективам ее налоговой политики, большое внимание уделяется идее Момберта о „всеобщем порасходном налоге“ (Aufwandsteuer) ³⁾. За несколько лет до этого аналогичные идеи развивал К. Эльстер ⁴⁾ ставивший своей целью отыскать новый источник налоговых доходов государства, который, во-первых, был бы косвенным налогом и не нарушал бы финансовых прав союзных государств, во-вторых, был бы построен на принципе платежеспособности, и, в третьих, не задерживал бы капиталообразования. Таким налогом является налог на совокупный расход гражданина, построенный на принципе прогрессивного обложения расхода, за вычетом известной суммы в качестве экзистенциминимума и облагающий лишь действительно произведенный расход, т. е. освобождающий от обложения сбережения, расходы по платежу долгов и т. п. С проектом Эльстера в основном сходен и проект Момберта, исходящий из того общего положения, что при обеднении страны капиталами обложение капиталов должно быть уравнено с обложением того дохода, который не сбере-

¹⁾ V. d. Borgh. Entwicklung und Ausbau der deutschen Finanzen, 2-te Aufl. Berlin. 1918.

²⁾ V. d. Borgh. a. a. O.; Steinmann Bucher. Deutsches Volkvermögen im Krieg. 1916 и др.

³⁾ Первоначально изложена им в книге: «Eine Verbrauchereinkommensteuer für das Reich als Ergänzung zur Vermögenszuwachssteuer», 1916. см. также его же ст. «Die Grösse der Familie und die steuerliche Belastung nach der Leistungsfähigkeit» в «Schriften des Vereins für Sozialpolitik.» Bd. 156, 1 Teil и «Bestenerung und Volkswirtschaft» Karlsruhe, 1922.

⁴⁾ Jahrb. für National-Oekonomie und Statistik. III F., Bd. 46, 1913.

гается, а сразу потребляется. В качестве такого корректива Момберт и предлагает налог на совокупный расход хозяйства, поскольку он превышает известный минимум и не является производительным расходом, т.-е. не способствующим капиталообразованию. Такое обложение расхода необходимо в виду настоятельной потребности Германии усилить капиталонакопление, поэтому обложение должно быть так построено, чтобы лица, делающие сбережения, и лица, расходующие весь свой доход, несли бы равное обложение.

Идея всеобщего налога на потребление была подвергнута резкой критике прежде всего с точки зрения ее несоответствия общим принципам современной теории налогов, делающей различие в обложении фундированных и нефундированных доходов, трудности установления и условности понятий производительных расходов¹⁾; в то же время, как подчеркивает Штруц²⁾, этот налог явится вмешательством в частнохозяйственную деятельность отдельных граждан и попыткой нормировать их расходы.

Рядом с указанными выше проектами увеличения имперских доходов, с 1918 года в Германии „посыпались многочисленные проекты, планы, книги, брошюры о желательных налогах—общеположительном, налоге на оборот, монополиях (спиртной, табачной и пр.)“³⁾. Укажем лишь дополнительно на проекты монополизации всей горнодобывающей промышленности (каменноугольной, железнорудной, цинковой, серебряно-свинцовой, соляной и медной⁴⁾), усиливающиеся предложения введения налога на оборот с повышенным обложением предметов роскоши⁵⁾, проекты монополии на спирт и др.

Основным недостатком многих из этих проектов являлось то, что их осуществление повлекло бы неизбежно лишение союзных государств их источников доходов. Между тем, под влиянием войны потребности отдельных государств сильно увеличились—расходы по продовольствию, расходы по содержанию войск, пенсии, помощь семьям мобилизованных, отсроченные культурно-социальные расходы,—и поэтому они конечно с особой силой настаивали бы в каждом случае на сохранении

¹⁾ Ст. Лотца в сб. «Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft», I Teil, s. 158.

²⁾ Там же, ч. I, стр. 149.

³⁾ В. Н. Твердохлебов. Новейшие финансовые проблемы 1923, стр. 69

В. Н. Твердохлебов. Нов. фин. проблемы, 1923 и его же ст. в „Экономисте“, № 4—5;

⁴⁾ G. Gothein. Reichsbergbau, monopol? 1916 (Heft 29 der Finanzwirtschaftlichen Zeitfragen) высказывается против монополии горнодобывающей промышленности, ср. ст. Eb. Gothein в сб. «Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft», 1918.

⁵⁾ См. напр. Buck. Zur Frage der Aufwandbesteuerung (Luxussteuer), 1917 (Heft 46 der Finanzwirtschaftlichen Zeitfragen).

своих прав. Кроме того, здесь надлежит учесть и заинтересованность местных органов (общин) в государственных прямых налогах. Многие общины, особенно населенные малосостоятельным населением, еще до войны оказались в чрезвычайно затруднительном финансовом положении в виду роста общинных расходов (особенно школьных, дорожных,* по призрению бедных), за которыми не поспевал рост ограниченных самостоятельных общинных доходов. По идее реформы местных финансов Микеля в 90-х годах XIX столетия общины должны были покрывать свои расходы преимущественно из доходов от предприятий, пошлин, а к налогам прибегать лишь в исключительных случаях в форме надбавок к государственным прямым налогам. Силой вещей общины принуждены были чрезвычайно широко использовать право установления надбавок к государственным налогам, но размер надбавок сильно колебался по отдельным общинам, оказываясь обратно пропорциональным состоятельности и платежеспособности жителей общины: более богатые общины, где жили плательщики высоких окладов подоходного и др. прямых налогов, могли ограничиться меньшей надбавкой, нежели общины с рабочим населением и случайными и немногими плательщиками больших окладов государственных налогов, несмотря на то, что расходы, вызываемые во второй общине (больничное и школьное дело и др.), могут быть выше, чем в первой общине, и поэтому в то время как в первой общине и незначительные надбавки покрывают потребности, в слабых в отношении платежеспособности населения общинах надбавки должны быть весьма значительны. Это обстоятельство заставляло еще до войны выдвигать проекты уравнивания тяжести обложения в отдельных общинах путем создания эквализационных фондов, из которых происходило бы государственное субсидирование общинных, школьных, дорожных и др. расходов ¹⁾. Война вызвала с одной стороны увеличение общинных расходов, а с другой стороны — понижение поступлений от уже существующих доходных источников; необходимость сбалансировать бюджет повлекла отсрочку расходов, увеличение размера общинных надбавок, развитие кредитных операций. Так, поступления по 20 рейнским городским округам составляли (в милл. мар.) ²⁾:

	1914 г.	1916 г.
Налог на оборот	3,9	1,1
» » прирост ценности	2,1	0,7
» » потребление	2,0	1,1
» » увеселения	3,6	2,1
Строительные и пр. сборы	0,647	0,225

¹⁾ П. П. Гензель. Новейшие течения в коммунальном обложении на Западе, М. 1910; М. А. Курчинский. Гор. финансы, 1911, Zündlitz Neukirch. Sicherung der Gemeindefinanzen nach Fried.-anschluss, 1916.

²⁾ Dr. Otto Most. Die Gemeindefinanzen nach dem Kriege — в сборн. «Die Neuordnung der deutschen Finanzwirtschaft» 1918, II Teil, s. 303.

Надбавки к подоходному налогу в городских округах Пруссии составляли:

Распределение общин по размеру надбавок:

	1914 г.	1915 г.	1916 г.
Надбавки меньше 150%	18	14	7
» 150—199%	41	33	31
» 200—249%	45	55	54
» 250%	5	5	8
» более 250%	1	3	10
Всего общин	110	110	110

Основной проблемой в области местных финансов после войны являлось увеличение общинных доходов путем усиления государственного субсидирования и передачи им дополнительных источников доходов, в то время как сами общины должны будут максимально усилить фискальное значение своих предприятий. Что касается новых источников общинных доходов, то таковые мыслятся многим в виде расширения общинного подоходного налога: к такому выводу склоняется доктор Лютер на 8-м прусском городском съезде еще в 1913 году. О. Шварц¹⁾ предлагает установить общинный подоходный налог с доходов ниже того экзистенциминимума, который установлен для государственного обложения, что имеет также целью уравнивать обложение средних и низших классов, оказывающих наибольшее влияние на рост коммунальных расходов, с обложением имущих классов²⁾. Необходимо также усилить значение общинных реальных налогов и увеличить участие их в государственных налогах.

Таким образом мы видим, что проблема разграничения имперских и государственных налоговых источников в сильной степени осложняется проблемой разграничения имперских и государственных налогов, с одной стороны, и общинных налогов, с другой стороны. Но, как и в других федерациях, в Германии происходит процесс постепенной концентрации налоговых источников, вызываемый не только фискальными потребно-

¹⁾ Там же, ст. 3⁹⁸, ч II.

²⁾ Шварц исходит из того, что благодаря общинным прибавкам относительный рост ставок увеличивается значительно больше, чем при одном государственном обложении, так, напр.,

	Гос. налог.	Гос. и общ. окл. при надбавке в 200%.	Гос. и общ. окл. при надбавке в 300%.
Доход в 7.000 м.	2,5%	7,5%	10,1%
» » 32.000 »	3,0%	9,1%	12,0%
» » 100 000 »	4,0%	12,0%	16,0%
Против дох. в 7.000 м. . .	+ 1,5%	+ 3,5%	+ 5,9%

стями отдельных органов власти, но и экономическими причинами, необходимостью большего приспособления к хозяйственным условиям.

Централизационный процесс в области построения финансовой и налоговой системы завершается в новой имперской конституции 1919 года, характеризующейся вообще значительной политической централизацией, почти полным лишением союзных государств налоговой самостоятельности и передачей главнейших налоговых источников в полное распоряжение Союза.

Прежде чем переходить к анализу конституции 1919 года и изданного в ее развитие закона о налоговых правах „земель“ (союзных государств), приведем несколько цифр, характеризующих изменения в финансовой системе Германии в военные годы ¹⁾.

Общий размер имперского бюджета (обыкновенного и чрезвычайного) составил в 1914 году в расходной части 9,65 мд. марок (без расходов на ведение войны—3,62 мд. марок), в доходной части—8,15 мд. марок (в том числе кредитные операции, вызванные главным образом войной—4,8 мд. марок). Таким образом, бюджет империи (за вычетом „военного“ бюджета) был сведен с бюджетным излишком, появившимся еще за несколько лет до войны: так, в 1910 году бюджетный излишек составил 69 милл. марок, в 1912 г.—540 милл. марок, в 1914 г.—562 милл. марок (по проекту бюджета). Фактически, как указано, благодаря начавшейся войне и несмотря на чрезвычайные кредитные операции 1914 г. окончился с дефицитом в 16%. В последующие годы, дефицит возрастает, составляя 21% в 1916 г., 34% в 1917 г. и т. д. при увеличении общей суммы доходных поступлений (23 мд. марок в 1915 г. и 1916 г., 35 мд. марок в 1917 г. и т. д.) и расходов (26,7 мд. марок в 1915 г., 28,8 мд. марок в 1916 г. и т. д.). Обыкновенные доходы испытывают в первые годы войны некоторое понижение, но с 1917 г. в связи с проводимыми финансовыми программами, начинается неуклонный рост поступлений: 3 мд. мар. в 1916 г., 9 мд. марок в 1917 г., 8,5 мд. марок в 1918 г., 12,8 мд. марок в 1919 г. Реальное увеличение доходов значительно ниже в виду обесценения марки, теряющей к началу 1919 г. свыше половины своей ценности. Расходы отдельных союзных государств ²⁾ за годы войны (1914—1918 г.) составили 75,1 мд. марок, доходы (без займов) 40,3 мд. марок, дефицит 34,8 мд. марок. Для определения налоговых возможностей важен, однако, тот совокупный доход, который населением страны получается, а также и то имущество, которым оно обла-

¹⁾ V. d. Borgh, a. a. O., A. Jessen. Finanzen, Deficit und Notenpresse 1914—1922. Berlin 1923.

²⁾ В. Гриневич. Народное хозяйство Германии. Берлин 1924, стр. 345.

дает и из которого могут удовлетворяться требования государственной власти. По расчетам Штейнманн-Бухера в указанной выше работе, народное богатство Германии составляло в 1914 году 400 мд. марок, а ежегодный народный доход—около 40 мд. марок¹⁾; по мнению того же исследователя, народное богатство за время войны (к 1916 г.) не сократилось, целый ряд элементов повысился в цене (земельная собственность и др.), не изменился и национальный доход²⁾. Однако, в распределении дохода неизбежно должны были произойти изменения, которые не могли не отразиться на платежеспособности населения.

Сумма налогов, сбиравшихся всеми органами в 1913 году составляла около 3,1 мд. марок, в 1919 году она поднялась до 6 мд. марок (без общинных налогов), т. е. увеличилась почти в 2 раза³⁾, а все налоги и сборы (включая общинные) в 1918 г., составляли до 9 мд. марок⁴⁾. При постоянном росте военных издержек и др. государственных расходов эта сумма изымаемых из народного хозяйства средств в форме налогов и сборов являлась, конечно, недостаточной и ставила вопрос о дальнейшем напряжении налогового бремени. Еще в 1916 г. в рейхстаге вероятные потребности империи определялись в 5—7—9 мд. марок, в следующем году необходимая сумма налоговых поступлений исчислялась на 7½ мд. выше довоенной потребности, т. е. около 10 мд. марок (расчеты Готхейна и др.), в 1917 г. Вестарп определял эту сумму как 4—5-кратную довоенным налоговым поступлениям и т. д.⁵⁾. Под этим углом зрения максимального использования возможных налоговых источников и строилась финансовая программа различных партий, причем социал-демократы настаивали на усилении обложения имущих классов преимущественно перед обложением широких масс населения, т. е. перед увеличением косвенных и легко перекладываемых налогов. Как один из таких доходных источников, постоянно выдвигались имперские подоходный и поимущественный налог, идея которых получает все большее распространение,⁶⁾ несмотря на то, что ее осуществление идет вразрез с интересами мест и вмешательством в их самостоятельность, установившуюся за 40 с лишним лет действия конституции 1871 года.

Революция 1918 года и порожденная ею Веймарская Конституция 11 августа 1919 года повлекли значительную политическую и хозяйственную централизацию Германии.

¹⁾ Ср. E. Fuhrmann. Das Volksvermögen und Volkseinkommen im Königreich Sachsen, 1914 (ук. литер.); Helfferich. Deutschlands Volkswohlstand 1888—1913, Berlin, 6-te Aufl. 1915, русск. пер.—1921.

²⁾ Там же, стр. 65 и др.

³⁾ Jessen, стр. 45.

⁴⁾ В. д. Боргт, стр. 23.

⁵⁾ В. д. Боргт, стр. 8.

⁶⁾ В. д. Боргт, стр. 45.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ ГЕРМАНИИ ПО КОНСТИТУЦИИ 1919 г.

I.

Основной чертой конституции 1919 года является устанавливаемая ею значительная централизация Германии; централистические течения были в это время столь сильны, что первоначальный проект конституции превращал Германию в унитарное государство. Этому проекту был противопоставлен другой, выработанный конференцией союзных государств на принципе сильно раздробленного федерализма, сохранявшего существующие и восстанавливавшего прежде отмененные особые права отдельных государств. В результате, согласно принятому проекту конституции, основными, положенными в современную структуру Германии, идеями являются народный суверенитет, федерализм, „свобода в интересах общего блага“. Таким образом, „военное поражение, революция и обостренная социальная борьба не только не разделили государства Германии, напротив, новая германская союзная конституция 1919 года еще более объединила и настолько расширила полномочия союзной власти на счет полномочий отдельных государств (которые даже именуются теперь только „землями“ или „областями“), что можно было бы считать Германию единым государством, а ее земли, области—только провинциями, если бы эти „земли“ не сохранили свою самопроизводную власть, особенно право независимо от союзной власти, с соблюдением лишь условий демократического и парламентского правления, устанавливать свое внутреннее устройство, свою конституцию“.¹⁾ Согласно обычному разделению компетенций, империи принадлежит законодательная власть по внешним сношениям, обороне, вопросам подданства, передвижения и выдачи преступников, монетному и таможенному делу, по делам почты, телеграфа и телефона (ст. 6). Империи предоставляется также право законодательства в области гражданского и уголовного права, судопроизводства, союзов и собраний, здравоохранения, религии, рабочего законодательства, экспроприации, обобществления естественных богатств и хозяйственных предприятий; а также добывания, производства, распределения и расценки экономических благ, предназначенных для общественного хозяйства, далее в области торговли, мер и весов,

¹⁾ Н. Н. Палиенко. Конфедерации, федерации и Союз Советских Социалистических Республик, 1923, стр. 38; В. Н. Дурденевский. Послевоенные конституции Запада, вып. II, Л. 1924 (там же текст конституции); Водозов В. В. Европа и Америка после войны; Б. А. Нольде в „Современных Записках“, Париж, 1921, № 4; Г. С. Гурвич. Принципы автономизма и федерализма в советской системе, М. 1924.

мореплавания, страхового дела, транспорта по суше, воде и воздуху, театров и кинематографов. Исполнительная власть сохраняется за землями под надзором империи. Государственная власть осуществляется президентом и состоящим при нем министерством, рейхстагом (представительством народа) и рейхсратом (представительством земель). Права последнего весьма ограничены, что дает некоторым государствоведам основание считать германскую систему представительства однопалатной.

Финансовых вопросов касаются ст. 8 и 11 конституции. Ст. 8-я гласит: „Кроме того, держава располагает законодательной властью в области налогов и прочих доходов, поскольку они целиком или частью используются для общедержавных целей. Если держава использует какие-нибудь налоги или прочие доходы, которыми раньше распоряжались земли, то ей надлежит озаботиться о сохранении жизнеспособности последних“. Согласно ст. 11 держава может в законодательном порядке устанавливать особые положения относительно допустимости и способа взимания в отдельных землях налогов, поскольку это необходимо для ограждения важных общественных интересов или устранения:

- 1) ущерба для доходов или торговых отношений державы,
- 2) двойного обложения,
- 3) чрезмерных или затрудняющих оборот сборов, взимаемых за пользование общественными путями сообщения и общественными сооружениями,
- 4) невыгодного обложения ввозимых товаров, по сравнению с продуктами внутреннего производства, в торговом обороте между отдельными землями и частями земель.
- 5) вывозных премий.

Ст. 82 устанавливает, что Германия образует единую таможенную и торговую область, окруженную общей таможенной границей. Пошлины и налоги на потребление находятся в управлении общедержавных органов. Должны быть созданы гарантии землям в отношении их особых интересов в области сельского хозяйства, торговли, ремесла и промышленности (ст. 83). Держава устанавливает (ст. 84) в законодательном порядке предписания относительно: 1) организации налогового управления земель, поскольку это нужно для единообразного и равномерного проведения в жизнь налоговых законов державы, 2) организации и определения компетенции органов, которым поручается надзор за исполнением этих налоговых законов; 3) расчетов с землями; 4) возмещения расходов по управлению, возникающих при применении налоговых законов державы. Признается желательным переход в собственность Союза железных дорог (ст. 89) и водных путей (ст. 97).

Из приведенных статей конституции видно, что империя приобрела право использовать любую форму обложения и лишения государств используемых ими доходных источников,

а законом 17 декабря 1919 г. создается и имперский финансовый аппарат, путем превращения прежних государственных учреждений в имперские. Рядом с органами исчисления и взимания налогов создаются областные и имперский финансовые суды, имеющие задачей разрешение податных вопросов и как орган апелляции плательщиков на неправильное применение к ним налогового законодательства.

Изданным в развитие финансовых статей конституции Landessteuergesetz от 30 марта 1920 года отнято у „земель“ и общин право устанавливать какие-либо налоги, могущие конкурировать с имперскими налогами¹⁾, а также они лишены права устанавливать надбавки к имперским налогам, поскольку это не предусмотрено имперским законодательством. Разрешение возникающих между империей и отдельными государствами споров относительно тех или иных налоговых мероприятий о противоречии их имперскому налоговому законодательству предоставлено имперскому финансовому суду. По этому же закону все главнейшие источники доходов перешли в руки империи; только ей предоставлено право устанавливать подоходное обложение, а землям и общинам запрещено, как сказано, устанавливать налоги, могущие конкурировать с имперским подоходным налогом. Напряжение податного бремени до высших пределов платежеспособности изнуренного войной населения заставило имперское правительство отказаться от предоставления землям и общинам права устанавливать надбавки к имперским налогам (этим правом до войны обладали общины в отношении „государственных“ налогов), и они заменены системой отчислений от имперских налогов, являющихся компенсацией за отнятые налоговые источники; землям и общинам было предоставлено $\frac{2}{3}$ поступлений от личного подоходного налога и налога с юридических лиц, 50% поступлений от налога на приобретение недвижимости, 20% наследственного налога, 10% поступлений от налога на оборот; кроме того, землям предоставлено право взимания поземельного и промыслового налогов, а общинам предписывается обязательное взимание налога на зрелища и разрешается обложение подоходным налогом лиц, доходы коих не достигают экзистенц-минимума, установленного для имперского подоходного налога (§ 30)²⁾. Отчисления распределяются между отдельными государствами, а последними между общинами соответственно доле участия каждого государства (общины) в поступлениях налогов; в случае нахождения источников облагаемого подоходным налогом дохода в нескольких общинах, отчисле-

¹⁾ В марте же 1920 г. были введены чрезвычайный поимущественный налог, имперский общеподоходный налог, особый подоходный налог с юридических лиц и налог на доходы с денежных капиталов. — Твердохлебов. Новейшие финансовые проблемы, 1923, стр. 70.

²⁾ § 30 в настоящее время отменен.

ния распределяются между ними соответственно получаемым данным лицом или предприятием доходов из каждой общины, при чем общине местонахождения правления предприятия, если все источники его доходов находятся в других общинах, предоставляется $\frac{1}{10}$ отчислений (§ 24). Отчисления с налога на недвижимость распределяются между отдельными государствами соответственно ценности облагаемого имущества в каждой стране. Отчисления от налога на оборот распределяются по числу жителей каждого государства.

За отдельными государствами (Länder) сохранены: 1) налоги с недвижимых имуществ и 2) промысловые налоги; обложение может быть построено по ценности, доходности (Ertrag) и др. признакам, но они ни в коем случае не могут носить характера подоходных налогов, т. е. быть построены, как указывает § 9 закона, на началах личного обложения соответственно платежеспособности плательщиков налогов.

В целях устранения двойного обложения обложение построено по принципу местонахождения объектов обложения: при нахождении правления и отделений предприятия в разных государствах в каждом государстве облагается находящееся в нем имущество (предприятие).

В соответствии с изменениями, внесенными конституцией в финансовое устройство империи и взаимоотношения центральной власти с отдельными государствами-членами, были изменены и основные финансовые законы отдельных государств.

Коммунальные финансы Пруссии регулировались до революции знаменитым Микелевским законом 1893 года; в связи с изданием Landessteuergesetz 1920 года он был изменен и в настоящее время представляется в следующем виде (Finanzarchiv, XXXVIII, Bd. 2). Общинам предоставляется право взимать для покрытия своих потребностей пошлины, сборы, налоги, а также устанавливать натуральные повинности. Ст. 2-я повторяет прежнее положение, что общины могут обращаться к налогам лишь если всех остальных доходов (от имуществ, сборов, пособий) недостаточно для покрытия расходов, при чем при установлении в таких случаях налогов косвенные налоги должны иметь приоритет.

В отношении пошлин закон устанавливает, что общая сумма взимаемых пошлин не должна превышать издержек на содержание соответствующих учреждений или предприятий (напр., увеселений), которые действуют, следовательно, по чисто пошлинному принципу.

Расходы по производству общественных работ или созданию учреждений общего значения общины могут раскладывать на землевладельцев и промышленников общины, но эти сборы могут взиматься лишь если доходов общины недостаточно для производства означенных расходов и они должны для этого

устанавливать налоги. Ст. 7-ая предоставляет право установить шкалу ставок соответственно платежеспособности плательщика.

Из налогов (на потребление) общинам предоставлены: налог с увеселений, налог с собак, налог с квартир, если по мнению общины квартиры слишком велики по сравнению с числом проживающих в них лиц.

В отношении прямых налогов закон устанавливает, что если дело идет об учреждениях, создание которых создает особую выгоду какой-либо части общины или отдельному классу жителей, а предусмотренные выше специальные сборы на покрытие расходов по созданию таких учреждений не взимаются, то община может установить в отношении таких частей общинной территории или групп жителей повышенные ставки прямого обложения.

Общинам предоставлено право взимания поземельного и промыслового налогов, квартирный налог отменяется (за исключением вышеизложенного случая обложения квартирных излишков). Установление новых или изменение действующих коммунальных прямых налогов, поскольку они не взимаются в процентах к государственным налогам, может производиться лишь путем налоговых законов, издаваемых с разрешения государственных органов.

Если предприятие находится в одной общине и в ней подлежит основному обложению, но рабочие и служащие этого предприятия проживают в большинстве на территории другой общины, благодаря чему расходы последней на культурно-социальные и политические цели чрезмерно возрастают, то такая община должна получать вспомоществование от общины местонахождения предприятия. Размер отчислений не должен превышать половины взимаемых с предприятия в данной общине прямых общинных налогов.

Общинам предоставлено право устанавливать надбавки к государственным реальным прямым налогам; надбавки эти ограничены 500% и должны взиматься в одинаковом проценте с земли, домов, предприятий и промыслов.

Те же общие основания построения доходного бюджета установлены и в отношении округов (закон 26/VIII 1921 г.): им предоставлено право взимания пошлин, сборов, налогов; налоги взимаются в том случае, если доходов от других источников недостаточно для покрытия расходов; предприятия ведутся по пошлинному принципу. Поскольку отчисления от имперских налогов (подоходного, с заработной платы и с доходов корпораций) и собственные доходы не покрывают расходов округа, последний может взимать недостающую сумму с общин, распределяя ее: 1) в размере 50% соответственно долям участия каждой общины в прошлогодних отчислениях от имперских налогов; 2) вторая половина распределяется пропорционально

долям участия в поступлениях государственных реальных налогов, включая и промысловый налог.

Соответствующие постановления находим и в части закона, касающейся провинциальных финансов.

Таким образом, центр тяжести местных доходов перенесен в неналоговые доходы—доходы от предприятий—и в пошлины. Значительная роль уделяется так называемому „специальному обложению“, установлению особых сборов и повышенных налоговых ставок с районов или лиц, извлекающих особую пользу от осуществления тех или иных мероприятий. К налогам местные органы Пруссии могут обращаться лишь в исключительных случаях, когда все остальные виды местных доходов, включая государственные пособия и отчисления от имперских налогов оказываются недостаточными для покрытия расходов.

Таким образом, имперская конституция 1919 года и изданный в ее развитие закон о государственных налогах 1920 года чрезвычайно сузили финансовую автономию местных органов Германии, лишив их в значительной степени права самостоятельного обложения. После революции, как это видно из анализа соответствующих финансовых законов Пруссии, Баварии и др. государств, финансовое устройство Германии, с точки зрения разделения доходных источников, представляется в следующем виде. С передачей личных налогов в исключительное пользование империи, местным органам предоставлены реальные налоги. В виде компенсации за отнятое право подоходного обложения, от имперских налогов производятся отчисления в пользу мест („земель“), которые ни в коем случае не должны быть ниже сумм, получавшихся ими в 1919 г. от самостоятельного обложения с прибавкой к ним 25%.

Реальные налоги—подомовый, поземельный и промысловый—являются или доходным источником государства (Бавария) или предоставлены общинам. В последних случаях государство взимает надбавки к общинным налогам, тогда как общины могут взимать надбавки к государственным налогам.

Права общин в области взимания налогов чрезвычайно ограничены, исключая случаев специально предуказанных законами (напр., налог с увеселений).

Установление нового общинного налога или изменение действующих могут производиться лишь с утверждения министра финансов. Общинные расходы должны в принципе покрываться неналоговыми доходами, пошлинами и специальными сборами, к налогам общины могут обращаться лишь если этих доходов недостаточно для покрытия расходов. Общины могут вводить специальное обложение, облагая районы или группы лиц, получающие особые выгоды от проведения тех или иных общинных мероприятий, и на них могут быть распределены все вызванные этим мероприятием издержки. Часть поступаю-

щих в пользу государства отчислений от имперского подоходного налога поступает в эквализационный фонд на восполнение чрезмерно обремененным общинам. В городских общинах установлен особый налог на излишки занимаемой жилой площади и целевой сбор на развитие домоустройства.

Таким образом, повторяем, конституция 1919 года и вызванный ею закон о государственных налогах 1920 года коренным образом изменили структуру германских федеральных финансов.

Сопоставление долей отдельных государственных единиц в общеимперском бюджете до и после реформы 1920 года дает следующие цифры, из которых видно, что особенно пострадали государства, доля которых сократилась на 14%; империя, участие которой составляло менее половины, теперь составляет $\frac{2}{3}$, что в значительной степени вызвано лишением государств права взимания самостоятельного подоходного налога.

	1913 г.	1920 г.
Империя	44%	66%
Государства	25%	11%
Общины	31%	23%
	100%	100%

Некоторое перемещение участия в доходах произошло и в местных органах. Так, например, в Баварии произошло усиление доли государства в поступлениях от подоходного налога, налога с доходов с капиталов и поимущественного налога за счет сокращения участия округов и общин (в 1920 г. — распределение имперских отчислений):

	Государство.	Округа.	Общины.
1912—1919 г.	50%	15%	35%
1919 г. (после реформы)	60%	10%	30%

II.

Но если теоретически финансовая система, создавшаяся в Германии после реформы 1920 года и может считаться, как мы ниже покажем, в значительной степени правильной, то на практике, в условиях германской послезоенной экономической и политической действительности, она была одной из причин, углубивших финансовый кризис.

Германский послевоенный бюджет, обремененный наложенными Версальским договором репарациями, сводился во все годы с дефицитом; покрытие его шло за счет использования печатного станка, что вело к катастрофическому обесценению германской марки.

При системе падающей валюты нормальные государственные доходы (от налогов и др. сборов), как показал опыт всех

стран с „эмиссионным“ хозяйством, не поспевают за падением денежной единицы и сходят на нет, львиная доля государственных расходов удовлетворяется за счет эмиссии ¹⁾).

Если такой способ удовлетворения потребностей возможен еще для имперского бюджета, то он невозможен для мест, лишенных права иметь свои печатные станки, и это приводит их к глубокому финансовому кризису. Лишенные в значительной степени самостоятельных налоговых источников, а „земли“ кроме того и доходов от железнодорожного транспорта после перехода железных дорог в ведение империи, союзные государства сводят бюджеты со все увеличивающимся дефицитом и стремятся максимально использовать предоставленные им доходные источники.

Так, например, в Пруссии расходный бюджет, который увеличился участием в некоторых расходах мест и постоянным увеличением прибавок на дороговизну служащим, начиная с 1920 г., сводился со все большим дефицитом: в 1920 г. при бюджете в 17 мд. марок дефицит составлял 3 мд. марок, в 1921 г. дефицит был исчислен в 2,4 мд. марок при бюджете в 25,5 мд., в 1922 г. дефицит определен также в размере 2,4 мд. марок, на 1923 г. он был определен в 11 мд. марок. В Баварии бюджет 1923 г. определен в размере 50 мд. с дефицитом в 5,8 мд. ²⁾). Падение марки сильно изменило предположительные суммы бюджета и увеличило дефицит. Последнее вызывалось тем, что в условиях ежедневно обесценивающейся валюты эффективность доходов зависит преимущественно от сокращения до минимума периода времени, протекающего от момента установления налогового оклада до момента платежа. Так как финансы Пруссии, как союзного государства, в значительной степени базируются на отчислениях от имперских налогов, то удлинение срока поступления причитающихся на ее долю сумм в ее кассы, неизбежное при установленном в Германии порядке взимания имперских налогов имперским налоговым аппаратом, приводило к падению реального значения отчислений.

Что касается общин, то они в виду резкого увеличения расходов под влиянием обесценения денежной единицы стремились уравновесить бюджет увеличением надбавок к государственным реальным налогам далеко за пределы, предоставленные им законом. Так, в Рейнско-Вестфальской промышленной области общинные надбавки к промысловому налогу достигали в 1920 году 10433, 14927, 17931 и даже 21520% государственного оклада; в некоторых общинах налог взимался в размере 30 и 48% вложенного капитала. В последующие годы тяжесть обложе-

¹⁾ См. напр., *Jessen. Finanzen, Delicit und Notenpresse 1914—1922*, Berlin, 1924.

²⁾ См. *Jessen*, указ. соч.

ния значительно повысилась, случаи надбавок в тысячи процентов стали обыкновенным явлением. Небольшой городок Виттенберг, сведший свой бюджет 1921 г. с дефицитом в 32 милл. мар., установил для его покрытия следующие надбавки к государственным налогам: к домовому — 13668%, поземельному — 27336%, промысловому — 8796% и к Betriebssteuer — в размере 7000% государственного оклада ¹⁾). Вызываемая этим неравенством чрезмерная тяжесть обложения выдвинула, особенно в среднем классе, требования реформы системы обложения, ограничения прав общин в установлении надбавок и усиления взамен этого их участия в имперских налогах.

Общая финансовая политика Германии за последние годы, начиная особенно с 1922 года, когда началось катастрофическое падение ценности бумажной марки, идет под знаком борьбы с падением под влиянием обесценения денежной единицы эффективности налоговых поступлений и общего усиления налогового бремени с целью хотя бы некоторого сбалансирования бюджета. Существующие налоги значительно увеличиваются, вводятся чрезвычайные поимущественные налоги, фискальные монополии, используются все возможные источники имперского обложения, что ведет ко все большей централизации налоговой системы и все большему ограничению права самостоятельного обложения со стороны союзных государств и общин, заменяемому отчислениями от имперских налогов и прямыми дотациями от общесоюзных средств ²⁾).

Связанное с падением германской марки катастрофическое положение местных финансов усилило течение в пользу возвращения местам известной доли финансовой самостоятельности и заставило произвести уже в середине 1923 года пересмотр существующих взаимоотношений империи с местами. Новый закон предоставил общинам право свободного установления налоговых надбавок в пределах утвержденного имперским министром финансов лимита, передал общинам полностью питейный налог, основной поземельный налог за вычетом 4% на покрытие издержек взимания и увеличил долю участия мест в имперских доходах; доля участия земель в подоходном налоге повышена до 75%, далее они получают 20% поступлений от наследственного сбора, 10% налога на оборот, 50% налога на автомобили и 100% налога на бега и скачки; общинам предоставлено 50% налога на переход недвижимости и 15% налога на оборот с местных поступлений по этим налогам ³⁾).

¹⁾ Conrad, Finanzwissenschaft, s. 443.

²⁾ Подробнее см. A. Cohen, Besteuerung und Geldentwertung (Schr. d. Ver. für. Soz. Politik, Bd. 168, 1924); Tyczka, Finanzwissenschaft, 2-te Aufl. 1923; K. Bräuner, Die Finanzlage des Deutschen Reiches (Zeitsch. für Sozialwissenschaft, 1921), „Материалы по изучению мирового хозяйства“, 1924 и др.

³⁾ Вопрос о реформе местных финансов в начале 1923 г. см. у Твердохлебова в „Вестн. Финансов“ 1923 г., № 38 федерации, 39, ср. ст. И. И. Палащенко, там же № 46.

Закон подтверждает право государств - членов взимать поземельный и промысловый налоги, при чем „земли“ могут передать их общинам и общинным союзам. Налоги могут взиматься по ценности, нормальной доходности (Ertrag) и другим признакам, но в основание обложения ни в коем случае не могут полагаться те признаки, которые установлены в отношении подоходного обложения. Если указанные налоги взимаются „землями“, то общины могут взимать надбавки в пределах, указанных в соответствующем законе. Выше мы видели, к какому неравномерному и часто непосильному обложению приводит несоблюдение общинами указанного требования, и это естественно вызывает жалобы налогоплательщиков. Налоги взимаются только по местонахождению облагаемого имущества, чем устраняется двойное обложение.

Кроме того, закон 1923 года предоставил местным органам право взимать дорожный сбор с моторных экипажей, поскольку они не подлежат имперскому налогу на автомобили и другие моторные экипажи. Но, во всяком случае, сохраняются сборы на покрытие чрезвычайных расходов по содержанию дорог.

Затем на общины возлагается взимание налога с увеселений и налога со спиртных напитков; система обложения утверждается государственным министерством финансов и вырабатывается согласно особой инструкции имперского совета.

В законе нашел отражение и фактор обесценивающейся валюты, как в отношении исчисленных налогов, так и в сроках платежей отчислений от имперских налогов в кассы местных органов. В отношении налога на незаслуженный прирост ценности, обнаруживаемый при переходе имущества, исчисление ценности должно производиться с учетом в начальный и конечный момент окладного периода покупательной силы марки (§ 16).

Некоторые изменения внесены и в систему распределения отчислений. Так, в то время как отчисления от подоходного и некоторых других налогов распределяются между отдельными общинами соответственно их доле участия в общей сумме поступлений, отчисления от налога на оборот распределяются пропорционально численности населения, отчисления от налога на автомобили и т. п. распределяются: половина отчислений пропорционально населению, а вторая часть — пропорционально территории.

Далее, § 59 закона 23 июня 1923 г. подтверждает, что передача новых расходов на местный бюджет может производиться лишь при непременном участии империи в этих расходах (см. ниже).

Закон 1923 г., не разрешивший финансового кризиса местных органов Германии, был подвергнут новому пересмотру в начале 1924 года в связи с переходом к исчислению и взиманию

манию налогов в твердой валюте ¹⁾. Закон произвел новое увеличение доли отчислений в пользу мест от имперских налогов; отчисления от подоходного налога повышены до 90%, от налога на оборот, взимаемого с 1 января 1924 г. в размере $2\frac{1}{2}\%$, отчисления повышены до 20%, налог на автомобили передан полностью местам (за вычетом 4% на покрытие издержек взимания), так же как и имперский биржевой налог, но в то же время были отменены отчисления от наследственного налога, в виду трудности распределения их между отдельными общинами ²⁾.

Существенные изменения претерпела по обоим законам и система участия империи в местных расходах.

Система участия была установлена законом 1920 года, а затем подтверждена и законом 1923 г., при чем было установлено участие империи в расходах мест на содержание органов управления и культурно-просветительных учреждений.

Эта система встречала неоднократные нарекания в печати, где указывалось, что она приводит к уничтожению у общин чувства ответственности и самостоятельности, а также приводит к раздутию местных бюджетов.

В 1924 г. установлено постепенное понижение доли участия (с 1 января 1924 г. — 50% вместо 75%; с 1-го апреля — 25%), с тем, что с 1-го октября 1924 года дотации вовсе прекращаются. Взамен этого вводится квартирный налог, поступления которого идут в пользу земель и общин. Уничтожаются в том же порядке дотации имперского правительства на содержание культурно-просветительных учреждений (музеи, театры и проч.).

В послереволюционное время в Германии постоянно раздаются голоса в пользу полного пересмотра финансовых взаимоотношений империи, земель и общин ³⁾, при чем указывается, что под влиянием падающей валюты места стали фактически иждивенцами империи, потеряв всякую самостоятельность. Необходимо, по мнению некоторых органов печати, вернуть им известную долю финансовой самостоятельности, ослабить произведенную реформой 1919—20 г. централизацию.

Особенно решительным сторонником новой реформы является Бавария.

По мнению Баварии, высказанному в конце 1923—начале 1924 г., пересмотр Конституции 1919 г. должен идти в двух направлениях: 1) новое разграничение прав империи и госу-

¹⁾ Закон 1923 г. с изменениями 1924 г. напечатан в Finanzarchiv. XLI.

²⁾ Распределение пропорционально участию в поступлениях может быть более или менее легко лишь в отношении недвижимого имущества, но для распределения сумм поступлений от обложения движимого имущества не может быть предложено удовлетворительного метода. Производство отчислений от обложения только недвижимости встречает трудно преодолимые технические затруднения в деле выделения соответствующей суммы налога.

³⁾ Подробнее см. в нашей ст. в „Вестнике Финансов“, 1924 г. № 9-10; ср. ст. проф. Кулишера, там же, 1925 г. № 3.

дарств с целью восстановить в полной мере государственную самостоятельность отдельных государств-членов и 2) предоставление государствам-членам большего участия в решении имперских дел. В финансовой области должно быть произведено полное разграничение между финансовым хозяйством империи и финансовым хозяйством земель и провинций: прямые налоги должны быть предоставлены землям, им же должно быть передано и взимание как прямых, так и косвенных налогов (особенно налога на пиво). Имперское законодательство должно, однако, установить одинаковое для всей империи понятие облагаемого дохода, облагаемого имущества, налоговых льгот и границы обложения.

Можно думать, что частичное восстановление финансовой самостоятельности земель путем передачи им некоторых налоговых источников и ослабления имперского контроля вполне возможно, что признал и тогдашний (нач. 1924 г.) имперский министр финансов Лютер, но полное восстановление налогового суверенитета земель и общин неосуществимо хотя бы по той причине, что совершенно лишает империю крупных доходов, ставя ее снова в финансовую, а через это и политическую зависимость от земель. Поэтому необходимо сохранение имперской налоговой системы, имперских органов взимания и управления налогами, но некоторые налоги могут быть предоставлены местам.

За последние годы неоднократно делались и конкретные предложения об установлении местами новых налогов, как-то, особого сбора с ресторанов, гостиниц и пивных в форме повышенного налога на оборот (от 10 до 20%), налога со скота, налога с иммигрантов, как средства борьбы с перенаселением городов и порождаемым этим жилищным кризисом (Finanzarchif, 41).

Проблема местных финансов Германии была затронута и в докладе Комиссии Экспертов Репарационной Комиссии. Эксперты считают совершенно неудовлетворительной существующую систему и указывают, что в то время, как государства выполняют полностью или частично большую часть функций центрального правительства, никакой ясно выраженный принцип не определяет связи их ресурсов с обязательствами; при недостатке средств места обращаются за субсидиями к центру, который или увеличивает дотацию (субвенции), или предоставляет землям право использовать в свою пользу те или иные источники фискальных доходов. Контроль земель над общинами почти столь же мало удовлетворителен. Благодаря разделению задач между этими тремя конституционными органами и отсутствию полной финансовой статистики, особенно земель и общин, невозможно исчисление стоимости современного государственного аппарата Германии, а, следовательно и сравнение с довоенным имперским бюджетом.

том. Получение полных статистических данных особенно важно потому, что бюджет империи, при исключении дотаций местным органам, содержит приблизительно лишь около $\frac{1}{3}$ всех расходов, $\frac{1}{3}$ отнесена к землям и последняя треть — к общинам. Эксперты считают совершенно недопустимым, чтобы в то время, как бюджет империи находится в столь тяжелом положении, бюджеты общин пользовались, благодаря соответствующим имперским субсидиям, значительным благодеянием, почти полным удовлетворением потребностей. Поэтому доклад экспертов с удовлетворением отмечает завершение имперского правительства о прекращении дальнейших увеличений дотаций.

Не устанавливая конкретного плана реформы, эксперты считают, что имперское правительство должно будет так видоизменить существующую систему, чтобы земли не обращались постоянно за имперскими дотациями. Поскольку Германия имеет внешние обязательства, они должны стоять на первом месте, и ресурсы, предоставляемые землям и общинам, должны быть точно установлены, при чем следует следить, чтобы они не превышали законной потребности. В случае острой нужды дополнительные пособия могут устанавливаться лишь в особых случаях, в порядке особого законодательства.

Глава VI.

РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ ГЕРМАНИИ ЗА 1871—1924 гг. И БЛИЖАЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ.

Как видно из предшествующего изложения, система федеральных финансов претерпела за последние годы самое коренное изменение. Эта реформа выразилась в том, что главнейшие налоговые источники и прежде всего такие высокоэффективные источники прямого обложения, как подоходно-имущественные налоги, перешли в полное распоряжение империи, использующей в то же время и косвенные налоги. Таким образом, по сравнению с 1871 годом и особенно с тем положением, которое создалось после реформы 1879 г., ограничивавшей право империи распоряжаться поступлениями от предоставленных ей доходных источников, положение изменилось в корне: если прежде империя должна была строить свой доходный бюджет на матрикулярных взносах отдельных союзных государств, то после революции 1918 года, приведшей к сильной централизации политической и экономической жизни Германии, обратно — союзные государства строят свои бюджеты в сильной степени на тех отчислениях, которые они получают от имперских налогов. Процесс постепенной централизации финансовой системы Германии начинается значительно ранее своего законодательного завершения в 1919—1920 г. (реформа Эрцбергера) и идет параллельно с концентрацией экономиче-

ской, когда усиливаются отрицательные стороны раздробленной и построенной на различных принципах в пределах той же хозяйственной территории системы обложения и управления государственными предприятиями (жел. дор. и т. п.). Необходимость устранения двойного обложения, неравномерности обложения и разнообразие налоговых систем, стремление увеличить финансовую самостоятельность империи и достигнуть максимального охвата действительной платежеспособности плательщика, переход от системы реальных налогов к налогам личным, требующим по самому своему существу централизации налоговой системы,—таковы те факторы, которые в Германии, как и в других федерациях, способствовали постепенно централизации налоговой системы.

Параллельно с увеличением числа объектов имперского обложения и общим усилением налогового бремени, увеличивается и роль налогов в доходах империи с 44,2% в 1880 г. до 50,2% в 1904 г. и 56,8% в 1914 году (без „военного сбора“) ¹⁾. Эти цифры показывают о постепенном увеличении имперского обложения и постепенном перемещении налоговой системы от союзных государств к Союзу, особенно усилившемуся в XX столетии после передачи империи наследственного налога, введения имперского обложения прироста ценности и чрезвычайного поимущественного налога на покрытые военных расходов в 1913 году.

Одновременно растет и тяжесть обложения на душу населения, особенно увеличивающаяся после 1919 года и достигающая в последние годы 40—50% презумптивно исчисленной доходности от некоторых видов имуществ. Так, по имеющимся статистическим исчислениям за 1924 год ²⁾, средний размер обложения в современной Германии составляет 25% вместо довоенных 11%. Для прусского землевладения сумма прямых налогов составляет 1,74% довоенной стоимости сельского землевладения, что при среднем доходе в 4% составляет почти половину всего дохода. Для торговых и промышленных предприятий общая сумма прямых налогов составляет около 2% с капитала или от 20 до 25% дохода, для рабочих около 5% заработка. К этому следует прибавить косвенные налоги, тяжесть которых за последнее время значительно повысилась, благодаря чему и общая тяжесть обложения должна быть сильно поднята.

Высокое обложение вызывается в Германии в значительной мере теми финансовыми обязательствами, которые лежат на Германии в силу Версальского договора. Поэтому, сопоставление тяжести обложения в Германии и в других странах оканчивается после войны — в отличие от того, что, как мы ви-

¹⁾ В. д. Боргт, стр. 16.

²⁾ Бюллетень торговых представительств в Центр. Европе, 1924, № 13, Wirtschaftsdienst, 1924, № 33.

дели выше, устанавливалось исследователями в отношении последних лет предшествовавших войне,—не в пользу Германии. Так, в 1921 г. обложение составляло на душу населения (бумажная валюта переведена в устойчивые по индексу цен товаров, входящих в бюджетный набор) в Англии 9,6 ф. ст., во Франции — 141 фр., в Германии, включая эмиссионный налог, 170 бюдж. марок ¹⁾; по сравнению с довоенным временем обложение в Германии на душу населения повысилось (только имперское обложение) с 31,3 мар. (1913 г.) до 81,3 зол. мар. в 1923—1924 году ²⁾.

При оценке приведенных цифр необходимо принять во внимание общее обнищание Германии, отражающееся прежде всего на резком сокращении национального дохода, составившего, по исчислениям начала 1924 г., от 18 до 19 мд. марок, по исчислениям, произведенным в конце года 25 мд. марок, против исчисленного Гельферихом для 1913 года дохода в 40-43 мд. марок (без поправки на уменьшение территории ³⁾).

Если в 1925 году имперский бюджет сведен почти без дефицита, то этого отнюдь нельзя сказать про бюджеты отдельных союзных государств, продолжающих оставаться в тяжелом финансовом положении.

Показателем той сильной финансовой зависимости, в которой находятся в настоящее время союзные государства от империи, служат следующие данные, относящиеся к Ангальту ⁴⁾ (см. стр. 175).

В годы, когда эмиссионное обесценение валюты сокращало эффективность налоговых поступлений, отчисления от имперских налогов также составляли в бюджете Ангальта около $\frac{1}{4}$ всех доходов (в 1921/22 г.—27,79%, в 1922/23 г.—20,6%).

Лишение союзных государств таких высоко эффективных налоговых источников, как подоходный налог и некоторых др., потребовало усиления других, за ними сохранившихся форм обложения. Это приводит к усилению значения прежде всего поземельного и промыслового налогов.

АНГАЛЬТ.	1914/15 мар.	В %% к ито- гу всех до- ходов.	1924/25 мар.	В %% к ито- гу всех до- ходов.
Поземельн. нал. . .	41.028	0.23	750.000	3.83
Промыслов. нал. . .	469.000	2.60	1.500.000	7.67

¹⁾ Jessen, a. a. o. s. 51.

²⁾ См. W. Gerloff. Steuerbelastung und Wiedergutmachung (Schriften des Vereins für Social. Politik, B. 168, 1924) об условности подобного рода сравнений, благодаря изменению ценности денег: там же различные исчисления сравнительной тяжести обложения в отдельных государствах. Ср. W. Holz. Sind internationale Verhliche steuerlicher Belastungen möglich? Leipzig 1925 и П. Микеладзе. К вопросу об исчислении тяжести обложения („Вестник Финансов“, 1925 г., № 7).

³⁾ „Финансовая Газета“, 1925 г., № 51.

⁴⁾ Finanzarchiv, 1925, I Bd.; тоже для Пруссии—там же, 1925 г., т. II.

	1913/14	%%	1914/15	%%	1924/25	%%
	м. м.		м. м.		м. м.	
Все доходы . . .	17.600.000	100%	18.020.000	100%	19.560.000	100%
Все налог. доходы.	5.417.371	30.78	5.530.932	30.69	7.545.353	35.58
В том числе:						
Отчисления от имперских налогов .	1.131.757	6.43	1.063.505	5.90	см. ниже.	
Отчисления от подоходного налога общ. и с корпораций	—	—	—	—	3.240.000	16.05
Отчисления от налогов на оборот.	—	—	—	—	630.000	3.22
Отчисления от налогов с застроен. недвижимости . .	—	—	—	—	1.000.000	5.11
Прежн. гос. налоги:						
Подоходные налоги.	3.264.000	18.55	3.408.000	18.91	—	—
Налог с доходов от денежных капиталов	162.000	0.92	174.000	0.97	—	—

Но все же главнейшую роль в бюджетах союзных государств играют отчисления от имперских налогов; по расчетам на 1924/25 г.г. из общей суммы нетто-дохода (за вычетом расходов по предприятиям) в 3000 мил. мар. на долю отчислений падает 1350 м. м. и поступлений от собственных налогов „земель“—950 м. марок. В Пруссии при общем доходе в 1654 м. м., налоговые доходы составляют (в 1924/25 г.) 1112 м. м.: отчисления 719 м. м. и поступления от „государственных“ налогов 393 м. м. (от поземельного налога 200 м. м., домового—180 м. м. и прочих налогов—13 м.м.).

Но установившееся после реформы 1920 и последующих лет положение неудовлетворительно и вызывает, как сказано, постоянные возражения и пожелания в сторону своего изменения.

В 1925 году в Германии уже назрела финансовая реформа, имеющая целью полный пересмотр действующей налоговой системы, главным образом в сторону понижения прямого обложения, доведенного в годы действия бумажного станка до весьма высокого уровня. Но одновременно предстоящая финансовая реформа затрагивает также и построение федеральных финансов Германии. Республиканское законодательство, начиная с Конституции 1919 года и изданного в ее развитие Landessteuer-

gesetz 1920 года, произвело решительную централизацию налоговых источников, передав главнейшие налоги империи, сохранив за союзными государствами и общинами реальные налоги, специальное обложение, налоги на увеселения и некот. друг. и установив участие мест в поступлениях имперских прямых налогов: подоходного, поимущественного, наследственного, на оборот и др. 3-м чрезвычайным законом о помощи государству 1924 года отчисления были установлены в следующем размере: от подоходного налога и налога на корпорации—90%, от налога на оборот—20%, поступления налогов с перехода земельных участков, маклеров, фондовых бирж, тотализаторов и пари идут полностью в пользу „земель“, которым, кроме того, предоставлено право устанавливать квартирный налог, взамен постепенно отменяемых имперских дотаций на содержание аппарата, культурно-просветительных учреждений и др. Вместе с тем на местные средства передаются содержание полиции, социальное обеспечение и школьное дело. Пособия союзным государствам, выдаваемые империей, в 1925/26 бюд. г. составляют 1.857.600.000 з. м. в форме отчислений от имперских налогов, сверх того 100 м. з. мар. поступает в пользу союзных государств на содержание полиции, 340 мил. мар.—на содержание финансовых управлений.

Порядок, установленный после революции 1918 года, встречает постоянные нападки со стороны союзных государств, недовольных произведенным сужением их финансового верховенства—лишением права взимания имперских налогов (весь бывший аппарат союзных государств передан был империи). Еще в конце 1923 года ряд германских сельско-хозяйственных организаций высказался за восстановление налогового суверенитета (Steuerhoheit) и финансовой самостоятельности земель, общин и общинных союзов; почти одновременно аналогичные требования были, как указано в предшествующей главе, заявлены баварским правительством.

В 1924 г. этот вопрос был затронут и в так называемом „плане Дауэса“.

Созванная в феврале 1925 года конференция министров финансов союзных государств ставила своей целью пересмотреть систему финансовых взаимоотношений. Предшествовавшая имперской конференции, открывшейся 4 февраля в Берлине, конференция в Дрездене 2 февраля выработала следующую программу союзных государств¹⁾: подоходный налог, налог с корпораций и налог с капиталов должны полностью передаваться союзным государствам, за исключением 4%, остающихся в распоряжении империи в возмещение издержек взимания, доля участия союзных государств в налоге на оборот должна быть увеличена.

¹⁾ „Frankf. Zeitung“ 5. II. 1925, № 95.

Проект имперского правительства, как он был выражен в речи мин. фин. Ф. Шлибена при открытии конференции, идет по несколько иному пути. Третий закон о помощи государству 1923 года затрагивал финансовые взаимоотношения под углом зрения стабилизации валюты и создания условий, способствующих проведению денежной реформы. Теперь, когда валютная реформа проведена, налоговая система получила вновь твердый фундамент, а бюджеты почти сбалансированы, создалась возможность снова поставить на обсуждение вопрос о финансовых взаимоотношениях империи, союзных государств и общин, которые до сих пор разрешались главным образом с точки зрения обеспечения местным органам хотя бы каких-либо ресурсов в условиях обесценивающейся валюты. Экономическая жизнь страны улучшается, ежегодные суммы репарационных платежей определены, дальнейшее финансовое благополучие, достигшее бездефицитного бюджета, требует урегулирования финансовых взаимоотношений, твердого определения прав и обязательств империи, союзных государств и местных органов и наиболее рационального использования налоговой платежеспособности страны.

Правительственный проект сводится к тому, чтобы долю участия союзных государств в поступлениях подоходного налога понизить до $\frac{2}{3}$ и одновременно увеличить долю участия в налоге на оборот до 30% и предоставить сверх того им право устанавливать надбавки к подоходному налогу, что повысит у союзных государств и общин чувство ответственности. По подсчетам Шлибена, союзные государства получают от подоходного налога, налогов с юридических лиц, на оборот и с тотализатора 1875 мил. марок. Вместе с 3.000 м. м. самостоятельных государственных и общинных налогов и 650 м. м. доходов от государственных предприятий, доходный бюджет определится в 5.527 м. р. что при расходном бюджете в 5.320 м. м. даст излишек в 207 м. м. Это активное сальдо могло бы быть значительно повышено при проведении надлежащей экономии в расходах, показывающих 50% увеличения по сравнению с 1914 годом. Между тем, при общей ограниченности средств, общинами страны нельзя допускать часто недостаточно производительного расходования средств, и здесь должны быть установлены известные формы контроля над общинными бюджетами.

Распределение налогов должно впредь производиться более равномерно, и существующий порядок, когда союзные государства и общины получают большую часть поступлений подоходных налогов (общего и с корпораций), а империя— большую часть поступлений налога на оборот, должен быть изменен в сторону более „горизонтального“, по выражению Шлибена, распределения поступлений. Если установить распределение подоходного налога в пропорции $\frac{2}{3}$ союзным государствам и $\frac{1}{3}$ империи, а в налоге на оборот обратно—70%

предоставить империи и 30% союзным государствам, то при этом будут балансироваться колебания поступлений под влиянием изменяющихся условий народнохозяйственной конъюнктуры. Предоставление союзным государствам и общинам права взимать надбавки к налогам подоходному и с корпораций, предлагаемое мин. финансов от своего личного имени, но не от лица правительства, отвечает, по его мнению, политической и финансовой потребности.

Эта возможность взимания надбавки, увеличив финансовые права земель и общин, усилит и чувство ответственности, необходимое для рационального построения своего хозяйства. Но право надбавки должно быть, естественно, весьма ограниченным в виду ограниченности тех ресурсов, из которых может платиться налог вообще.

Предложения министра финансов встречают возражения с различных сторон и с различных точек зрения. Главнейшие возражения касаются предполагаемого расширения финансовых прав союзных государств и общин. Бесспорно то основное положение, что возврат к дореволюционной системе невозможен, последняя могла еще существовать лишь благодаря матрикулярным взносам, нецелесообразность которых и несоответствие принципам рационально построенной налоговой системы были давно доказаны, но устранение которых не могло быть произведено в виду отсутствия источника возмещения фискальной потери у империи. Теперь эти источники имеются, и отказаться от них вряд ли целесообразно, хотя в настоящее время сохранение прямых налогов в распоряжении империи, когда до 90% поступлений отчисляются союзным государствам, имеет главным образом принципиальное значение проведения единства системы. Именно поэтому проект правительства и встретил столь сильное противодействие в рейхстаге, так как представители ряда государств (напр., Пруссии) считают принципиально-необходимой обратную передачу подоходного налога союзным государствам и считают поэтому понижение отчислений шагом назад от достижения намеченной цели¹⁾. Но с нашей точки зрения, проект увеличения той части налога, которая сохраняется у империи, является совершенно правильным, так как империи необходимо обеспечить достаточный нормальный доход, из которого в конечном счете должны выплачиваться и репарационные платежи, а с увеличением отчислений от налога на оборот, продолжающегося несмотря на понижение ставки, давать весьма крупные доходы (за первые 10 мес. 1924/25 бюджетного года поступило — 1.600 м.м.), и восстановлением предоставленных в полное распоряжение союзных государств и общин налогов, они также могут быть обеспечены в доходной части своих бюджетов.

¹⁾ «Финансовая Газета», 5 IX-1925 г., № 201.

К вопросу о распределении доходных поступлений можно подойти и с другой стороны, как это сделал Кнут Балль в *Wirtschaftsdienst* (1925 г., №№ 9 и 10). По его мнению, в ближайшие годы можно ожидать довольно сильных колебаний народнохозяйственной конъюнктуры, что, конечно, не сможет не отразиться на финансовом хозяйстве империи. Поэтому налоговая система должна быть построена таким образом, чтобы максимально достигнуть устойчивости имперских доходных поступлений; для этого необходимо создать подвижной фактор в доходном бюджете, который ежегодно вотируется бы и устанавливался рейхстагом в соответствии с экономическими возможностями и финансовыми потребностями. До сих пор таким подвижным фактором в имперской налоговой системе был налог на оборот, по мнению же Балля, таковым должен стать, по примеру Англии, подоходный налог. В таком случае империи должна быть предоставлена неограниченная свобода в установлении ставок подоходного налога, между тем всякое использование союзными государствами права надбавок уже само по себе ограничивает эту возможность свободного варьирования ставок, а поэтому право надбавок не может быть допущено. Это отрицательное отношение к местным надбавкам к подоходному налогу, по нашему мнению, вполне правильно, тем более, что, как показал многолетний опыт той же Германии, существование надбавок приводит к большой неравномерности обложения, при которой более высоко обложенными оказываются местности с менее платежным населением. Установление же твердопроцентных надбавок, даже с некоторой вариацией по районам, может привести к неравномерности обложения¹⁾, не говоря уже о политическом значении факта различного объема права у различных провинций (союзных государств). Развивая дальше свое предложение, Балль считает, что установление ежегодного вотирувания размера подоходного налога (не системы налога, которая должна быть установлена на более долгий срок, что вполне понятно, а лишь ставок налога) повысит значение рейхстага и усилит парламентаризм.

Правительственный проект предполагал, как сказано, повысить долю участия империи в поступлениях подоходных (с физических и юридических лиц) налогов до $\frac{1}{3}$, а размер отчислений от налога на оборот довести до 30%. Эти предположения в части, касающейся распределения поступлений подоходного налога, не были приняты местами, которые, однако, как и следовало ожидать, восприняли идею надбавок к союзным налогам. Вряд ли, однако, это может быть принято империей, так как право надбавок должно было явиться одной из форм возмещения за понижение участия в подоходных налогах. Рейхс-

¹⁾ На это же указывает и Fr. Neumann в «*Wirtschaftsdienst*», 1925 г., № 8.

таг принял осенью 1925 г. предложение о предоставлении государствам права взимания надбавок с 1 апреля 1927 г.

Выше мы признали нецелесообразным предоставление союзным государствам и общинам права надбавок. Но между тем необходимо учитывать то тяжелое финансовое положение, в котором находятся в настоящее время местные органы: положение германских городов, сильно различающееся по отдельным районам, в общем и целом может быть все же охарактеризовано как чрезвычайно неблагоприятное, ухудшающееся в связи с передачей на местные средства ряда новых расходов: содержание полиции и др.¹⁾; положение остальных общин не менее тяжелое и требует коренной перестройки всей системы местного самоуправления и увеличения местных доходных источников²⁾. Потребности общин чрезвычайно возросли и поэтому представленные местным органам доходные источники напряжены до крайности, как в сфере налогов (поземельного и промыслового налога), так и в построении ставок оплаты коммунальных услуг и пользования предприятиями.

Поэтому представители общин требуют большой осторожности при пересмотре финансовых взаимоотношений, который ими считается необходимым и опасаются, что при уменьшении доли участия в подоходных налогах места принуждены будут еще больше усилить реальное обложение³⁾. Необходимо одновременно пересмотреть и распределение расходов и обязательств, обсудить вопрос о построении финансового аппарата с целью сведения до минимума издержек взимания⁴⁾; имперское правительство требует также проведения строжайшей экономии в расходах, так как, говоря словами плана Дауэса, средства, ассигнуемые в нормальном порядке, должны строго соотносываться с действительными потребностями. С другой стороны, представители общин требуют такой же экономии и от имперского правительства.

Подходя выше к критике проекта местных надбавок к имперским подоходным налогам и ослабления финансовой централизации, мы исходили главным образом из фискальных интересов империи. Между тем и интересы плательщика — достижения единства системы обложения, устранения двойного обложения и неравномерности обложения — заставляют высказаться за полную централизацию прямого (подоходного и поимущественного) обложения и сохранения имперских финансовых органов. С этой точки зрения существующая в Германии

¹⁾ Glässing. «Frankf. Zeitung», 22.II.1925 г., № 141.

²⁾ B. Asch. Gemeindesteuern und Gemeindefinanzen in Preussen. Frankf. 1924 г.

³⁾ «Frankf. Zeitung», 22.II.1925 г., № 141.; Michaelis в «Berl. Tageblatt», 14.VIII.1925 г.

⁴⁾ Стоимость взимания составила в 1911 г. — 4,68%, в 1920 г. — 2,9%. — P. Mombert. «Bestenerung und Volkswirtschaft», 1922 г., s. 98.

в настоящее время система федеральных финансов должна быть признана правильной; речь может идти о распределении поступающих по действующей системе сумм между империей, государствами и общинами, но не о пересмотре принципов системы, причем одновременно встает и вопрос о методах распределения отчислений между отдельными государствами и общинами. Действительно справедливое для всех плательщиков и удовлетворительное построение финансовых взаимоотношений может быть, по словам Неймана¹⁾, только при современной системе, обеспечивающей равномерность обложения, единство ставок, а также и единство системы исчисления налогов, правил уплаты и т. д. Увеличение чувства ответственности местных органов, являющееся одной из целей проектируемой реформы, может быть, по мнению того же автора, достигнуто восстановлением налоговых комиссий, с участием представителей общин.

При обсуждении правительственных проектов в законодательных учреждениях в течение 1925 года было поднято, кроме того, еще два вопроса.

Представители союзных государств, опасаясь за дальнейшие размеры отчислений от имперских налогов, — при принятии правительственных предложений и при тенденции к требованиям понижения налога на оборот (отчасти как средства борьбы с дороговизной), потребовали гарантии им определенной суммы отчислений, а именно, в размере 2.100 мил. марок при особой гарантии отчислений от налога на оборот в размере 525 мил. марок.

Правительство во избежание провала законопроекта согласилось гарантировать отчисления от налога на оборот в размере 450 мил. марок. В этом требовании проявляется стремление внести устойчивость в финансовое положение союзных государств, и принятие его явилось безусловной уступкой децентрализаторским течениям и по всей вероятности в ущерб империи (ввиду понижения ставки налога на оборот)²⁾.

Союзными государствами был поднят другой интересный вопрос: так как часть территории некоторых государств оккупирована, что значительно понижает их фискальные возможности, то империя должна восполнить этот ущерб в форме особых дотаций. Требование такой дотации основывается на ст. 9-й Конституции 1919 г., согласно которой империя должна обеспечить каждому государству возможность существования. На это требование Гессена и некоторых других „общин“, союзное правительство ответило отказом³⁾.

¹⁾ «Wirtschaftsdienst», 1925 г., № 8.

²⁾ «Финансовая Газета», № 201.

³⁾ «Berl. Tageblatt», 9.VIII 1925 г., № 274.

СОВРЕМЕННАЯ ФИНАНСОВАЯ СИСТЕМА АВСТРИИ.

Австрийская Республика является в настоящее время, согласно Конституции 1 октября 1920 г.,¹⁾ союзным государством, образованным из 8 областей, соответствующих провинциям прежней монархии. Статьей 10-й Конституции на Союз возложено руководство финансами Союза, в частности государственными налогами, всецело или частично взимаемыми в пользу Союза, и монополиями. Дальнейший круг предметов ведения Союза регулируется прежде всего принятым в Конституции положением, что „территория Союза образует единую область в отношениях оборонительном, хозяйственном и таможенном“. В отношении налогов Конституция разделяет налоги, в отношении которых Союз ведает и законодательство, и исполнение (союзные налоги — ст. 10, п. 4), и те финансовые вопросы, где Союз законодательствует, а исполнительная власть передана „землям“ (ст. 11, п. 4). К последним относятся: публичные налоги, не взимаемые всецело или частично в пользу Союза; меры по устранению двойного обложения или иных чрезвычайных тягот, по пресечению затруднений оборота или хозяйственных сношений с границей или между землями и частями земель, по пресечению чрезмерного или затрудняющего оборот обременения эксплуатации общественных учреждений и средств оборота пошлинами и по пресечению ущерба для союзных финансов. Союз ведает (ст. 13 Конституции) законодательство и исполнение по урегулированию (вопроса о том), какие налоги принадлежат Союзу, землям и общинам, по изданию правил о получении землями и общинами доли в доходах Союза и по урегулированию добавок и приплат из средств Союза к налогам земель и общин. В то же время к компетенции „земель“ относится законодательство и исполнение по вопросу о разделении налоговых источников между землями и общинами, по изданию правил о получении общинами доли в доходах земель и о прибавках из средств земель к общинным налогам.

Таким образом, финансовое верховенство предоставлено Союзу, который, по аналогии со ст. 8 германской Конституции 1919 года, должен заботиться о жизнеспособности „областей“ — членов Союза; так, в случае передачи „землям“ новых расходов или лишения их — при пересмотре финансовых взаимоотношений, — части доходов, Союз должен предоставить местам соответствующие возмещения. Союз устанавливает общие правила действия областных и общинных налогов; области имеют право надзора над общинным налоговым законодательством.

¹⁾ Текст конституции приведен у В. Дурденевского. Послевоенные конституции Запада, вып. II, Ленинград, 1924.

Взимание налоговых доходов построено по принципу целесообразности и может производиться или союзными органами (в отношении областных налогов), или областными органами (в отношении союзных налогов). Кроме того, Союз имеет право вето над финансовыми распоряжениями областей и общин. Для всех налогов, кроме областного подомового и квартирного налогов, право вето носит абсолютный характер, при условии наложения в установленный срок; в отношении подомового и квартирного налогов—вето условное, поскольку ставки не превышают законом установленного предела; такой же условный характер носит право вето в отношении общинных сборов за коммунальные услуги, поскольку предполагаемый доход идет только на покрытие связанных с услугой расходов. Налог входит однако автоматически в силу при его повторном принятии законодательными органами.

Финансовая система послевоенной Австрии строилась под давлением финансовой нужды и необходимости выйти из того финансового хаоса, который наступил уже в конце войны 1914—19 г.г. Налоговая система строилась также под знаком обеспечения всех органов власти необходимыми финансовыми ресурсами. В отношении налогов Австрия применяет как систему разделения источников, с последующим разделением поступлений между несколькими органами власти, так и систему параллельного использования тех же налоговых источников и налоговых форм (система надбавок и др.).

К чисто союзным налогам относятся налоги: поимущественный (временно, до 1926 г.), на доходы от денежных капиталов, с тантьем, акцизы на минеральные воды, уксусную эссенцию, сахар, сахарин и спички, пошлины и сборы (за исключением налогов на продажу недвижимостей, на дарения и наследства и так наз. эквивалентного налога), налоги на транспорт, на обращение ценных бумаг и валютных ценностей, с оборота банков и посетителей бирж. К общим налогам, поступления которых разделяются в определенной пропорции между Союзом и областями, относятся подоходный налог, налог с корпораций, промысловый и с доходов от денежных капиталов, которые распределяются между Союзом и землями поровну. К общим налогам относятся также акцизы с питей (распределяются в пропорции 70 к 30, акцизы на игристые вина—20:80), налог с наследств (в разных областях в разных пропорциях), налог на продажу недвижимостей и так наз. эквивалентный налог (20:80), налог на товарооборот (60:40) и вывозной сбор с древесины (62,7:37,3), а с 1926 года также и поимущественный налог.

Установлено, что из суммы налоговых поступлений прежде всего поступает 50 милл. шиллингов в кассу Союза и уже лишь остаток подлежит распределению. С другой стороны, гарантирована сумма отчислений в местные средства и в случае не-

допоступления фактических доходов, недостающая сумма должна быть покрыта из общесоюзных сумм. Аналогичный пример гарантирования известной суммы отчислений в пользу мест мы имеем в настоящее время и в Германии. Это вызывается повидимому произведенной централизацией доходных источников и неуверенностью мест в получении достаточных средств при недостаточной устойчивости конъюнктуры, а также иногда наметавшейся тенденции к ослаблению налогового бремени.

В государственном бюджете Австрии отчисления в местные средства составляют около 20% всех налоговых поступлений.

	1923	1924	1925	1926
	в милл. шиллингов			
1. Прямые налоги	169,2	290,0	213,3	261,9
2. Косвенные налоги	67,4	83,1	72,3	88,9
3. Пошлины и сборы	271,3	322,7	242,1	259,7
4. Таможенные пошлины и сборы	110,0	139,1	177,3	227,5
Итого	614,9	835,0	704,9	834,9
В том числе отчислен. в местные средства	101,9	—	157,9	150,7

В бюджетах „земель“ и общин, отчисления от союзных налогов также имеют весьма крупное значение, хотя и уступают значению отчислений в германской федеральной финансовой системе¹⁾.

Отчисления от союзных налогов не поступают в исключительное распоряжение областей, но, как и в других федерациях, передаются частично нижестоящим местным органам—общинам. В Австрии отчисления от прямых налогов, акцизов с питей, налогов на переход недвижимости, эквивалентного налога и налога на товарооборот разделяются поровну между областью и общинами, надбавка к налогу с наследств, взимаемая в размере 40% (кроме Вены, взимающей 60% союзного оклада) носит целевое назначение и передается в специальные фонды (учительский, пенсионный и др.), доля поступлений акциза на игристые вина поступает полностью в распоряжение общин. Распределение этих средств происходит различными способами: или пропорционально исчисленным окладам налогов (прямые налоги), или по местожительству плательщика (подходный налог), питейные акцизы распределяются по особой таблице, составленной на основании учета численности населения общины, налог на переход недвижимости и эквива-

¹⁾ Так, напр., в Пруссии в 1924-25 б. г. при общем доходном бюджете в 1651,2 м. м. отчисления от имперских налогов составили 719,2 м. м. и поступления от собственных налогов—893 м. м. В бюджете империи отчисления составили в 1923-24 б. г. 2629,3 мил. мар. из общей суммы расходного бюджета в 8361,2 м. марок.—F.nanzarchiv, 1925, II Bd.

лентный налог ¹⁾), распределяются пропорционально поступлениям реальных налогов в 1920 году. Эквивалентный налог с движимого имущества распределяется по местожительству плательщика, налог с товарооборота—пропорционально численности населения, вывозной сбор с древесины, отчисления от которого поступают полностью в распоряжение областей, распределяется между областями пропорционально размерам лесной площади. К некоторым союзным налогам области имеют право взимания надбавок; таковые взимаются к эквивалентному налогу в размере 30—100%, к налогу на продажу недвижимости (100—200%), к налогу на тотализатор (60—90%) и нек. др. и или поступают полностью „землям“, или разделяются между ними и общинами. В качестве самостоятельных источников обложения, области используют поземельный налог (до 1923 г. был союзным налогом, с правом областей взимать надбавки), подомовый налог (до 1923 г. также был союзным налогом, области взимали надбавки), налог с заработной платы, налог на энергию (газ, электричество, в некоторых случаях на воду), налоги на прирост ценности, с плакатов и объявлений, с квартирной платы, прислуги, автомобилей, зрелищ, счетов и др. Общинам предоставлено право взимать надбавки к некоторым из перечисленных налогов, напр. к подомовому (не свыше 66% основного оклада) и поземельному.

В изложенной выше в кратких чертах системе федеральных финансов Австрии ²⁾ проводится прежде всего обычный принцип предоставления союзным государствам реальных налогов и закрепления за Союзом личных прямых налогов и налогов, оказывающих особенно сильное влияние на экономическую жизнь (налог на торгово-промышленный оборот). Далее, установлена сложная система взаимного участия в доходах и значительная доля налоговых поступлений Союза возвращается Союзом областям, а последними общинам в форме отчислений, производящих, однако, известное перераспределение средств между отдельными областями, благодаря различию применяемых методов исчисления долей участия в разных налогах. Интересно отметить момент гарантирования местам размера отчислений, что вносит известную устойчивость в бюджетные построения и Союза, и областей, но может вызвать—при ухудшении конъюнктуры, недопоступлении доходов,—финансовые осложнения у Союза.

¹⁾ Эквивалентный налог — налог, взимаемый с имущества, не переходящих из рук в руки (принадлежащих государственным и общественным организациям и т. п.) и потому не уплачивающих налога на переход имущества.

²⁾ Ср. V. Kienböck. Das österreichische Sanierungswerk, Stuttgart 1925 и ст. Kershagl в Schmoller's Jahrbücher, 1925.

Очерк четвертый.

ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВ В АНГЛО-САКСОНСКИХ ФЕДЕРАЦИЯХ.

Глава I.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ КАНАДЫ¹⁾.

1. ФИНАНСОВЫЙ СТРОЙ КАНАДЫ.

Конституция 1867 г., установившая современный государственный строй Канады и пришедшая на смену конституции лорда Дургам (1841 года), построена по принципу централизации, предоставляя провинциям весьма ограниченные права. Это последнее обстоятельство дает даже некоторым государstвоведам основание отрицать федералистический строй Канады, считая ее за унитарное государственное образование²⁾. Но как бы строго ни рассматривать с точки зрения государственного права сущность канадской конституции, нужно однако признать, что провинции, имеющие собственные палаты и т. д. пользуются большей автономией и самостоятельностью, нежели автономные провинции централистического государства.

В области финансов те основные коллизии, которые происходят в любой другой федерации, в равной степени происходят, может быть только несколько более слабо, и в Канаде. Но вся история Канады идет под знаком национальной вражды французов и англичан и в течение 19-го века делаются неоднократные попытки найти такую форму государственного строя и управления, которая могла бы их примирить.

Наконец, в середине 30-х годов дело дошло до открытого восстания. Английское правительство, опасавшееся своей непримиримостью потерять вслед за Соединенными Штатами и Канаду, все время обнаруживало стремление к улажению конфликта и шло на уступки. В Канаду для подавления восстания был послан лорд Дургам, который, ознакомившись с положением страны, представил свой знаменитый доклад.

¹⁾ С. А. Корф. Автономные колонии Великобритании, 1914; его же, Государственный строй Канады, 1911; Scelton. Federal Finance, Kingston 1915; A. Hensel. Der Finanzausgleich. 1922; The Canada Year Book 1922—1923, Ottawa. 1924; и за 1924 год 5. Ninederg. Provincial and local taxation in Canada, New York, 1912.

²⁾ А. С. Яценко. Теории федерализма, 1912.

Сущность проекта Дургамы сводится к установлению парламентаризма, т. к. в основу управления он предлагал положить конституционные гарантии. Администрация колонии должна была быть единой и в этом заключалась слабая часть проекта Дургамы, недостаточно учитывавшего противоречия обеих частей населения; дело в том, что при единой администрации преобладание и главенство оказывалось на стороне англичан, а французы становились подчиненной нацией. Проект Дургамы нашел осуществление в „акте объединения Верхней и Нижней Канад и организации управления Канад“, вошедшем в силу 10 февраля 1841 года.

Но слабый пункт проекта Дургамы, сохранившийся и в новом Акте, послужил предметом долголетних распрей, так как французы не хотели подчиниться английскому влиянию и главенству. Это совпало с ростом самоуправления провинций и общин, чему не мало способствовала политика правительства. В то же время постепенно расширяется круг самостоятельных государственно-правовых функций Канады; чтобы отметить только те, которые имеют непосредственную связь с общим финансовым строительством, укажем, что в 1840—50 годах Канада получает право самостоятельно устанавливать свой цивильный лист для короны, метрополия теряет право распоряжения провинциальными финансами, Канада приобретает администрацию почты и право самостоятельного таможенного обложения. Рост провинциального самоуправления приводит к идее федерации, при которой, с другой стороны, в виду равенства всех сторон, могли бы быть устранены или по меньшей мере значительно ослаблены коллизии английских и французских провинций. Идею федерации особенно поддерживали экономически более развитые провинции Нижней и Верхней Канад и противились морские провинции, более слабо экономически развитые, боявшиеся того, что они подпадут под влияние первых провинций и потеряют значительную долю своей самостоятельности. Это противодействие было все же в конце концов сломлено, и в 1866 году была выработана новая конституция, по которой Канаде была обеспечена государственная автономия и была устранена борьба двух наций, составляющих население Канады.

Конституция 1867 года построена, как сказано, настолько централистично, что приводит некоторых государствоведов к отрицанию канадского федерализма. И действительно, права провинций строго ограничены 16 пунктами ст. 92; законодательным органам провинций в области финансов предоставлено право законодательствовать по вопросам: прямого обложения в провинции в целях получения доходов для нужд провинции; займа денег за счет кредита провинций; управления и продажи государственных земель, принадлежащих провинции и строительного и иного леса в них; местных работ и предприятий;

отправления правосудия в провинции и некоторых др. В отличие от конституции Северо-Американских Соединенных Штатов, устанавливающей компетенцию федерального правительства, в Канаде все, что не предоставлено Конституцией провинциям, составляет компетенцию центрального правительства. Все же, ст. 91 „для большей ясности, но не для того, чтобы ограничить круг понятий, упоминаемых в настоящей статье“ перечисляет основные вопросы, подлежащие исключительному законодательствованию канадского парламента; сюда, между прочим, относятся: государственный долг и государственная собственность; установление правил относительно торговли и обмена; сбор денег путем всяких способов и систем обложения; займы за счет государственного кредита, почтовое дело; средства сообщения между какой-либо провинцией и всякой британской или иностранной страной, или между провинциями; денежное обращение и чеканка монеты; банки и выпуск бумажных денег и т. д. Как общее правило, согласно резолюциям провинциальных палат в 1865 году, „задача федеральной власти состоит в защите разнообразных интересов отдельных провинций и в достижении успеха, согласия и постоянства союза . . . , с каковой целью на федеральное правительство возлагается забота об общих интересах всей страны . . . “, провинциальные же власти должны вести „местные интересы каждой отдельной провинции“¹⁾.

Несмотря на сильную централизацию, конституция предоставляет, таким образом, провинциям известную самостоятельность и полную непосредственную независимость от правительства метрополии. Такое положение провинций объясняется историческим развитием канадского государственного строя. „В XVIII веке, пишет С. А. Корф²⁾, как и в начале XIX, отдельные провинции представляли собой обособленные социальные и государственно-правовые единицы, имевшие не много общего: национальный, расовый, экономический, религиозный вопросы складывались в различных провинциях по своему, создавая некоторое местное единство, которое метрополия, со своей стороны не только не нарушала, но, наоборот, скорее оберегала. В дальнейшем, когда возник вопрос о необходимости объединения провинций, таковое оказалось достижимым лишь одной ценой—обеспечением провинциям их самостоятельного социального и правового существования, т. е. путем федерации, а не унии; таким образом, в акте 1867 года исторически слагавшиеся обособленности и своеобразные правовые и социальные условия жизни местного населения оказались запечатленными в федеральной конституции“, создав-

¹⁾ Can. Legi-l. Ass. Journal 1865—цит у С. А. Корфа, Автономные колонии, стр. 68.

²⁾ Корф, Автономные колонии, стр. 70.

шей внутренний и национальный мир и условия дальнейшего развития Канады.

Все налоги и сборы, за исключением тех, которые предоставляются конституцией законодательным палатам провинций или которые будут получаться ими сообразно специальным полномочиям, предоставляемым настоящим актом, образуют консолидированный фонд колонии, из которого должны покрываться все колониальные расходы на государственные надобности; в частности, на уплату издержек взимания фонда, процентов по государственным займам, содержания генерал-губернатора и др. Конституция провозглашает ответственность Канады за долги каждой провинции, отмену внутренних таможен, освобождение собственности Канады или провинций от налогового обложения.

Таким образом, конституция предоставляет колониальному правительству право использования любых источников государственных доходов, передавая ему в то же время в исключительное ведение почтовое и таможенное дело. Финансовая самостоятельность издавна являлась одним из главных домогательств Канады; освобождение ее от контроля метрополии в отношении внутренних доходов было достигнуто, как уже указано выше, в середине XIX века, а во втором столетии Канада приобретает и самостоятельность в области таможенного законодательства.

Доходы Канады 1891—1924 (в милл. долл.).

	1890—91.	1895—96.	1900—01.	1905—06.	1910—11.	1913—14.	1920—21.	1923—24.
Таможен. доход	23.3	19.7	28.2	46.0	71.8	104.6	163.3	121.5
Акцизы	6.9	7.9	10.3	14.0	16.8	21.4	37.1	38.2
Поголовный налог с китайского населения	0.1	0.1	0.1	0.1	1.1	1.3	—	0.3
Налоги военного времени	—	—	—	—	—	—	168.4	182.0
Доход от земель	0.2	0.1	1.5	1.6	3.1	3.0	4.0	2.3
Почтовый доход	2.5	2.9	3.4	5.9	9.1	12.9	26.7	25.9
Доход от ж.-д., общественных работ и помещ. капиталов	3.7	3.6	5.7	8.3	10.8	14.2	24.8	11.9
Прочие доходы	1.8	2.3	3.3	4.3	5.1	5.7	10.1	11.7
Всего	38.5	36.6	52.5	80.1	117.8	163.1	434.4	396.8

Но взимаемые провинциями налоги и сборы являются, несмотря на высокий размер обложения, недостаточными для покрытия всех увеличившихся расходов. Канада, по мнению многих исследователей, отличалась от других государств тем, что в ней тяжесть обложения населения была меньше; но новейшие расчеты, произведенные Seelton¹⁾ в отношении Англии, Канады и Северо-Американских Соединенных Штатов показывают, что это правильно лишь в отношении государственного и провинциального обложения. При вышеотмеченном широком развитии канадского муниципального самоуправления, города также устанавливают высокое налоговое обложение, а потому при учете всех трех видов канадского обложения—государственного, провинциального и муниципального—сопоставление оказывается не в пользу Канады.

Тяжесть обложения в Канаде:		На душу населения.
В 1912-13 г. государственными налогами	17,40	долл.
„ „ „ провинциальными	2,20	„
„ „ „ городскими	11,90	„
В с е г о	31,50	долл.
Тяжесть обложения в Англии:		
В 1912-13 г. государственными налогами	16,37	долл.
„ „ „ местными	8,26	„
В с е г о	24,63	долл.
Тяжесть обложения в С.-А. С. Ш.		
В 1913 году федеральный расход	10,35	долл.
„ „ „ расход штата	4,15	„
„ „ „ городские расходы	16,40	„
В с е г о	30,90	долл.

Покрытие дефицитов, проистекающих в бюджете провинций, происходит в форме пособий центрального правительства, составляющих не только крупную статью провинциальных доходов, но и крупную статью расхода центрального колониального правительства—около 10% всех расходов из консолидированного фонда¹⁾.

	1890—91.	1895—96.	1900—01.	1905—06.	1910—11.	1915—16.	1920—21.	1923—24.
1) Общая сумма расходов из консолид. фонда	36.3	36.9	46.8	62.7	87.7	146.2	361.1	324.8
В том числе субсидии	3.9	4.2	4.2	6.7	9.0	11.4	11.5	12.4

Уже конституция 1867 года установила определенные пособия центра провинциям на содержание их правительственных законодательных органов в фиксированной сумме. Кроме того каждая провинция имеет право на ежегодное вспомоществование в размере 80 ц. на душу населения, общая численность которого устанавливается производящимися каждые пять лет переписями. Эти вспомоществования освобождают центр, согласно Конституции, от каких-либо иных требований. При достижении численностью населения известного предела, увеличение сумм пособий прекращалось и после этого размер пособия на душу населения определялся, таким образом, обратно пропорционально росту населения. Кроме общих пособий, были установлены специальные целевые пособия; так, остров принца Эдуарда получал возмещение за лишение его земельной собственности, перешедшей полностью центру, Сев. Колумбия получала пособия на содержание административного аппарата и возмещение за территории взятые под постройку трансконтинентальной железной дороги.

Сложная система союзных пособий вызывала недовольство провинций и поэтому в 1907 году она была реформирована и значительно упрощена. Впредь каждая провинция получает фиксированную сумму пособия, сокращающуюся с ростом населения, т. е. с расширением поля прямого обложения; а именно, каждая провинция получает по 80 центов на душу населения, но когда население достигнет 2¹/₂ милл. человек, они уменьшаются до 60 центов. Все специальные пособия отменяются, за исключением Британской Колумбии, в отношении которой в виду ее экономической отсталости была сохранена на 10 лет (до 1917 г.) особая дотация в 100 тыс. фун. ст. и особая субсидия в 100 тыс. фун. ст. в год была предоставлена по закону 1912 г. острову принца Эдуарда. Реформой провинциям были гарантированы получавшиеся до того суммы пособий, так как было предусмотрено, что получаемые ими субсидии не могут быть меньше получавшихся до 1907 года.

В бюджетах провинций пособия играют довольно значительную роль, составляя в среднем около ¹/₄ провинциальных доходов, а по некоторым провинциям доходя до 40% (Нов. Брауншвейг) и даже до 80% (остров принца Эдуарда), при чем в течение 1907—1915 г.г. значение пособий несколько понизилось.

	Общая сумма поступлений.		Пособия.		В % к общ. итогу поступ.	
	В тыс. фунтов	В тыс. фунтов	В тыс. фунтов	В тыс. фунтов	В тыс. фунтов	В тыс. фунтов
	1907 г.	1915 г.	1907 г.	1915 г.	1907 г.	1915 г.
9 провинций	24.265	49.002	6.744	11.452	26	23
Доход колоний	62.871	135.523	6.744	11.452	11	8

Во время войны в связи с сильным увеличением провинциального обложения, значение союзных пособий еще более понизилось; так, в 1917 году при доходе в 58 милл. фун. ст. пособия составили 12,4 милл. фун. ст. или 21,4%, в 1921 году доход 9 провинций определился в 102 милл. фун. ст., союзные пособия составили только 13,9 милл. фун. ст. или 13,6%. Всего за 1867—1923 г.г. провинции получили пособий на 332,5 милл. фун. ст.

Государственные пособия не носят целевого назначения, их израсходование не подлежит федеральному контролю и таким образом система пособий, обеспечивая провинциям определенный крупный доход, не умаляет их самостоятельности финансовой, а вслед за ней и общей независимости. С другой стороны, относительно незначительная роль пособий не является для федерации, по правильному замечанию Альберта Гензеля (стр. 64), препятствием к производству необходимых расходов иного рода.

2. РЕФОРМЫ ВОЕННОГО ВРЕМЕНИ.

Как и в других государствах с унитарной или федеральной формой государственного строя, война 1914 года выдвинула ряд финансовых проблем первостепенной важности, сводящихся в сущности к тому, из каких источников покрывать повывисшиеся расходы и военные издержки.

Но вопрос о необходимости увеличения колониальных доходов начал возникать еще до войны. Конституция 1867 года предоставила Канаде право сооружать пути сообщения: железные дороги, каналы, шоссе и т. д. В соответствии с этим было развито широкое государственное, преимущественно железнодорожное, строительство: за 1900—1914 г.г. затраты из фонда капиталов составили 300 милл. долларов против 200 милл. долл. за тридцатидвухлетний период 1867—1899 г.г. Из этой колоссальной суммы расходов приходится на Трансконтинентальную жел. дор. 142 милл. долл., Интерколониальную—50 милл., каналы—50 милл., общественные работы—46 милл. долл. и т. д. Эти расходы повлекли увеличение государственного долга с 268 милл. долл. в 1900 г. до 336 милл. долл. в 1913/14 г. и уплачиваемых процентов с 10,8 милл. долл. до 12,8 милл. долл.

Война вызвала новое увеличение расходов, прежде всего на ведение войны, составивших в 1914/15 г. 50 милл. долл., а в 1915/16 г. предположительно уже вдвое больше, т. е. 100 милл. долл. Соответственно рос и государственный долг до 446 милл. в 1914/15 г. и 586 милл. в 1916/17 г. и дошел до 2.454 милл. фун. ст. в 1923 г. Рост расходов сопровождался понижением доходов, так как, поскольку доходы колонии базировались преимущественно на таможенных пошлинах, то война и вызванные ею пертурбации в экономических сношениях вызвали сокращение оборотов внешней торговли и, следовательно,

сокращение таможенных пошлин. Это обстоятельство также не могло не отразиться на росте государственной задолженности Канады.

Поэтому возникают проекты сокращения расходов, с одной стороны, и увеличения доходов, с другой стороны. Но сокращение расходов на культурное и экономическое строительство, не могло, конечно, полностью покрыть увеличения военных и связанных с войной расходов. Поэтому особенное внимание было уделено увеличению доходов и изысканию новых доходных источников. Конституция 1867 г. открывала в этом отношении центру довольно широкое поле деятельности, но на практике в отдельных конкретных случаях то или иное разрешение проблемы увеличения колониальных финансов встречало чрезвычайно резкое сопротивление провинций, так как вело бы к сокращению их доходных поступлений.

Уже в 1914—1915 г. возник ряд проектов установления новых налогов, или превращения провинциальных налогов в государственные. Но поскольку полное и достаточно эффективное использование новых налоговых источников требует известного промежутка времени с момента своего установления, колониальное правительство обратилось сперва к повышению существующих государственных налогов: таможенного тарифа и акцизов. Эти виды налогового обложения, как и раньше, должны будут вероятно в ближайшем будущем остаться главнейшим доходным источником колонии в виду легкости взимания и сравнительно слабого противодействия им со стороны провинций. Но базироваться исключительно на них и практически и отчасти теоретически вряд ли возможно. Не говоря уже о том, что чрезмерное повышение ставок косвенных налогов (налогов на потребление) может повести к сокращению размеров потребления или оборотов внешней торговли, полная передача провинциям прямого обложения встречает серьезные теоретические возражения, а кроме того наблюдающееся в большинстве федераций усиление центрального правительства и расширение его компетенции вызывает необходимость передачи ему высокоэффективных прямых налогов, особенно налога подоходно-поимущественного. Канадское колониальное правительство обратилось первоначально к установлению налогов на обращение, которые Скелтон (стр. 23) относит впрочем к налогам на потребление: были введены налог с железнодорожных и паровых билетов, с телеграмм, гербовый сбор с чеков, векселей, приказов платежа, почтовых открыток, медицинских патентов и др.

Но в то же время был поставлен вопрос и о федеральном прямом обложении, до войны неизвестном. Уже в 1915 г. был введен налог на корпорации (в форме налога с капитала или валовой прибыли). Возникал также проект федерального поимущественного налога, взимаемого муниципалитетами в до-

полнение к городскому налогу по городским оценкам, как это проведено в некоторых провинциях, взимающих таким путем провинциальные поимущественные налоги. Это предложение встречает большие технические трудности и конституционные возражения против использования колонией муниципальных органов; различия в методах оценки имущества и определении размера облагаемого имущества, применяемые различными муниципалитетами, также затрудняют установление подобного федерального налога. Что касается поземельного налога (или налога на прирост ценности земельных участков) и наследственного налога, то хотя их проведение было бы возможно и экономически, и технически, и с точки зрения фискальных результатов, но это встречает противодействие провинций, извлекающих крупные доходы от использования этих налогов (напр., Онтарио, от наследственного налога).

Та же заинтересованность местных органов являлась одним из главных возражений против установления колониального подоходного налога. Так, в 1915 году даже колониальный министр финансов должен был признать, что так как по действующим в некоторых провинциях законам доход облагается муниципалитетами, а в двух случаях и самими провинциями, то введение общеколонийного налога вызовет большое неудовольствие и, кроме того, потребует создания органов взимания и т. д., что вызовет крупные затраты, которые на первых порах не будут окупаться.

Такую аргументацию вряд ли можно принять, исключая вопроса о заинтересованности провинций и муниципалитетов и необходимости их компенсировать за потерю права обложения доходов. Но предоставление провинциям других видов прямого обложения, в частности наследственного налога, налога на транспортные общества и некоторые другие, и возможность извлечения ими крупных сумм от эксплуатации имуществ позволяют, по мнению Скельтона (стр. 32), передать часть прямых налогов колонии, тем более, что последняя установила уже налог на банки и страховые общества — прямой налог, что устраняет в значительной степени принципиальные возражения против колониальных прямых налогов.

Как бы сильно ни было противодействие общеколонийному подоходному налогу, силой вещей колония была вынуждена к его установлению, что и было осуществлено в 1917 г.¹⁾ Еще раньше в 1915 году был введен налог на банкноты, находящиеся в обращении, налог с корпораций (*trust and loan companies*) и налог с доходов страховых обществ, а в 1916 г. был установлен просуществовавший до 1921 года налог на военные прибыли (*Business Profits War Tax*).

¹⁾ Income taxes in the British Dominions, L. 1923, p. 137 seq. and Supplement № 1, London. 1924.

С установлением колониального подоходного налога, провинциальные подоходные налоги, взимавшиеся в некоторых провинциях (Брит. Колумбия, 1911 г.), так же как и налоги с корпораций (в провинциях Альберта, Манитоба, 1913 г., Онтарио ¹⁾, Квебек, 1909 г.), сохранились, но при определении облагаемого дохода происходит вычет суммы государственного налога.

Кроме того, в некоторых провинциях (напр., Британская Колумбия, остров принца Эдуарда) существует поимущественное обложение в качестве дополнительного к подоходному налогу. Наконец, во время войны рядом с государственным подоходным налогом были введены параллельные подоходные налоги в некоторых провинциях (общепоходный в Новой Шотландии 1919 г., на острове принца Эдуарда с 1920 г., Манитобе 1923 г., налог с корпораций в Нов. Брунсвике 1920 г., Новой Шотландии 1921 г., Саскачеван 1920 г.).

Таким образом, как и в других федерациях, война привела к передаче центральному правительству права прямого (подоходного) обложения ²⁾, но в отличие от некоторых ранее изученных федераций, при установлении федерального подоходного налога сохранились провинциальные налоги, взимаемые в дополнение к общеколонияльному налогу. Такое построение налоговой системы—параллелизм налогов—повидимому характерно для англосаксонских федераций, так как мы его найдем и в Австралии, и в Южно-Африканском Союзе, в последнем, правда, в менее развитом виде и только в одной провинции.

Общая сумма доходных поступлений колонии за 1913/14 г. — 1922/23 г. повысилась в $2\frac{1}{2}$ раза, тогда как расходы повысились в еще несколько более крупной сумме, но в общем послевоенный бюджет сводится с излишком (в тыс. долл. ³⁾).

	Чистый доход.	Расходы.
1913—1914 г.г.	163.174	127.384
1920—1921 „	434.387	361.118
1922—1923 „	394.615	332.294

Отдельные виды доходов занимают в послевоенном бюджете след. место (в тыс. долл.):

	1922—1923 г.
Таможенные пошлины	118.056
Акцизы	35.762
От земельных имуществ	2.354
Общественных работ	1.229
Почтовый доход	29.017
От военных налогов	181.635
% на помещен. капиталов	16.465
Прочие	10.097
Всего	394.615

¹⁾ В Онтарио действует кроме того налог на доходы от горных промысл.

²⁾ Кроме того в 1920 году был введен всеобщий налог на продажи (налог на оборот), в размере 1%, повышенный в след. году до $1\frac{1}{2}$ %.

³⁾ Statesman's Yearbook, 1924.

Что касается доходных бюджетов провинций, то они в последние годы складываются главным образом из налоговых поступлений от промыслового и наследственного обложения и доходов от государственных имуществ:

	1917 г.	1921 г.
Субсидии и пособия колон. правитель-		
ства	12,4	13,9
Доходы от сельского хозяйства	0,2	0,3
„ „ государственных земель	0,8	1,1
Горный доход	3,1	2,6
Лесной „	5,7	11,1
Пени и штрафы	0,3	0,9
Пошлины	4,1	5,8
Налог с наследств	5,9	8,5
Обложение предприятий и проч.	9,1	18,4
Патенты	5,2	14,3
Предприятия и капиталы	2,0	4,2
Прочие	9,2	20,9
Всего	58,0	102,0

Глава II.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ АВСТРАЛИИ.

I. ОБРАЗОВАНИЕ АВСТРАЛИЙСКОГО СОЮЗА.

Образование австралийских колоний в качестве государственных единиц, обладающих правом самоуправления, относится ко второй половине XVIII и первой половине XIX столетий.¹⁾

Редкость поселений, отсутствие между ними экономической связи вели к резкому обособлению отдельных колоний между собой, чему немало способствовала политика метрополии, направленная к развитию чувства самостоятельности у отдельных колоний.

Постепенно однако развитие торговых оборотов приводит их к сношениям между собой и экономическая заинтересованность рождает мысль об объединении политическом и экономическом.

Объединение австралийских колоний значительно облегчалось общностью расы, языка и религии поселенцев—ангlosаксонцев по происхождению. Поэтому в истории объединения

¹⁾ Cp. Year Book of the Commonwealth of Australia, 1923. С. А. Корф. Автономные колонии Великобритании 1914; Doerkes Boppard. Das «Commonwealth of Australia», seine Ueberfassung und staatsrechtliche Stellung. Diss-München 1903. A. Hensel. Der Finanzausgleich Berl. 1922.

Австралии не было той ожесточенной борьбы, которая происходила, например, в Канаде в силу этнографического различия ее населения и национальной вражды.

Но первые попытки создания австралийского союза, связанные с именем графа Грея, встретили чрезвычайно сильное сопротивление колоний, шедших под флагом центробежных течений, и потому окончились неудачей. Грей в 1849 году предлагал объединение таможенного законодательства и администрации коронных земель. Таможенное объединение колоний становилось, однако, все более настоятельным. С ростом колониальной обособленности в каждой колонии устанавливается самостоятельная финансовая система, в том числе и система таможенных пошлин. Между тем, с развитием междуколониальной торговли наличие особых таможенных систем и таможенных преград в каждой колонии являлось крупным затруднением и препятствием для дальнейшего развития торговых сношений.

По словам С. А. Корфа, на почве финансовых и таможенных вопросов выросли довольно существенные элементы раздора между колониями; так, неоднократно ссорились Новый Южный Уэльс с Ван-Дименовой Землей, временами ведя настоящую таможенную войну друг с другом.

Стремление устранить препятствия дальнейшего безболезненного развития торговых сношений между колониями и их общего экономического развития усиливает течение в пользу объединения колоний в единое целое, чему сильно способствует создавшаяся с 70-х годов политическая обстановка на Тихом Океане: появление французов, немцев и американцев на Тихоокеанских островах и побережье Азии и захват ими колоний заставляет австралийские колонии озаботиться повышением своей обороноспособности, организацией сопротивления новым конкурентам, что может быть наилучше достигнуто сотрудничеством отдельных колоний; совместные действия колоний могут облегчить им также торговые сношения.

В связи с этим почва для пропаганды идей федерализма, которую безуспешно вела в 50-х и 60-х годах лишь небольшая группа лиц, с конца 70-х годов начинает быстро изменяться и центростремительные силы чрезвычайно усиливаются.

К этому же времени окончательно складывается государственное устройство колоний: утверждается государственная автономия, самостоятельность и внешняя независимость от метрополии, утверждается парламентарный образ правления и ответственность министерства.

В силу этого центробежные силы, выполнившие свою задачу, начинают ослабевать, уступая местосилам центростремительным.

Все эти обстоятельства: усиление экономических связей, соприкосновение с внешним миром и обеспечение внутреннего устройства отдельных колоний, — способствуют развитию федералистических течений. Уже в 1883 году создается „Федеральный Совет Австралазии“, имеющий задачей ведать 1) морскую оборону Австралазии, 2) дела, касающиеся островов Тихого Океана, 3) борьбу против уголовной ссылки, 4) карантинное дело и 5) дела, передаваемые на его рассмотрение, либо ее величеством (т.е. метрополией), либо законодательными органами австралийских колоний. В первую же сессию Совет избрал постоянный Комитет, ведущий дела в промежутки времени между сессиями Совета, и таким образом был создан первый федеральный орган.

Совет имел лишь совещательный характер и не обладал правами исполнительной власти; чрезвычайно ослабляло его значение отсутствие финансовых средств, так как Совету не было предоставлено никаких доходных источников и свои расходы он должен был проводить по бюджетам отдельных колоний, что ставило Совет в полную финансовую зависимость от колоний.

В лице Совета была попытка создать федеральный орган, передав ему ведение общегосударственных дел, и поэтому, несмотря на незначительность практических результатов его деятельности, он имеет огромное значение в истории объединения Австралии.

Дальнейшему развитию федерализма содействует возникшая в Англии в 1880-х годах идея имперской федерации, и в феврале 1890 года в Мельбурне собирается новая конференция представителей австралийских колоний для обсуждения вопроса об образовании федерации. За год перед тем командированный метрополией генерал Эдвардс в своем отчете указывает на необходимость объединения военного дела колоний и установления единства в железнодорожном деле (однообразный размер колеи); таким образом, не только интересы повышения обороноспособности колоний, но и интересы экономического их развития требуют политического объединения колоний и создания единого политического и хозяйственного целого. Соответственно с этим, Мельбурнская конференция высказывается за создание федеральной исполнительной власти.

Подобная попытка метрополии в 40-х годах, когда была создана должность генерал-губернатора Австралии с подчинением ему губернаторов отдельных колоний (фактически генерал-губернатор являлся одновременно губернатором всех колоний) не увенчалась успехом в силу сильнейшего противодействия колоний. Но в 90-х годах обстановка была уже совершенно иной, и предложение Мельбурнской конференции, признанное в принципе правильным и желательным, подвергается оживленному обсуждению, а на специально созываемых конференциях

и национальных конвенциях вырабатываются сперва основные принципы объединения, а затем и самый акт образования федерации и ее конституция. Одним из основных принципов, кроме признания прав и привилегий отдельных колоний, было признание того, что торговля между австралийскими колониями должна быть совершенно свободной и не может стесняться таможенными границами; а таможенное законодательство должно быть передано компетенции федеральных органов. Чрезвычайно трудно было согласовать различные финансовые интересы колоний и это сильно затрудняло благополучное окончание работ. Таможенный и финансовый вопросы осложняли работу и Национальной конвенции 1897 г., на обсуждение которой поступили выработанные колониальными парламентами в соответствии с принципами 1891 года проекты федеральной конституции. Финансовая коллизия была устранена принятием клаузулы Брэддона, ограничившей размер федеральных расходов четвертью чистого дохода от таможенных и спиртных пошлин. После взаимных уступок и компромиссных решений спорных пунктов проект федеральной конституции был подвергнут в июне 1899 г. вторичному народному голосованию (первый референдум 1898 г. дал лишь незначительное большинство федералистам, в силу оппозиции в Валлисе, и потому проект был подвергнут переработке), давшему проекту бесспорное большинство в 236.602 голоса (377.988 голосов за и 141.386 голосов против). Представленный на утверждение имперского правительства акт был принят парламентом и 9 июля 1900 года был санкционирован королевой Викторией.

С 1 января 1901 года акт об образовании Австралийской федерации (Commonwealth of Australia) вошел в действие. По словам Альб. Гензеля, акт 1900 года удачно согласовал централизацию Канады и федерализм С.-А. С. Штатов, сообразуясь с экономическими условиями страны.

Устранив же преграды, которые существовали между отдельными колониями в области финансового, таможенного, торгового и иного законодательства, судоустройства и т. п., образование федерации способствовало в сильной степени экономическому развитию Австралии и завоеванию ею крупного политического и торгового значения на мировом рынке.

II. ФИНАНСОВОЕ УСТРОЙСТВО АВСТРАЛИИ.

Актом об образовании Союза федеральному парламенту было, согласно ст. 51, передано, между прочими функциями, право законодательства по вопросам, касающимся:

I. Торговли и торговых сношений с другими странами и отдельных штатов друг с другом;

II. Обложения, с тем, однако, чтобы не делалось различия между штатами или частями штатов;

III. Премий, выдаваемых за производство или вывоз товаров с тем, однако, чтобы такие премии были одинаковы в пределах всего Союза;

IV. Денежных займов за счет государственного кредита союза;

XII. Денежного обращения, чеканки и полновесности монеты;

XIII. Банкового дела—за исключением государственных банков штатов—а также операций государственного банка каждого штата за пределами его территории, учреждения банков и выпуска бумажных денег.

Последующие статьи конституции устанавливают исключительное право Палаты изменять проекты законов, касающихся обложения или определяющих доходы и денежные выдачи для обычных ежегодных отраслей управления. Сенат (верхняя палата) может указать лишь на желательные изменения, сам же вносить их в финансовый законопроект не имеет права.

Финансовому устройству Союза и организации торговли посвящена глава IV конституции (ст. ст. 81—105).

Ст. 81 устанавливает образование из всех доходов Союза единого консолидированного доходного фонда (*Consolidated Revenue Fund*), который предназначается для удовлетворения нужд союза.

Конституция предусматривает передачу в ведение Союза: почты, телеграфа и телефона; морской и военной обороны, маяков, пловучих маяков, сигнальных огней и буй; карантин; отдела таможенных пошлин и акциза. Имущество, принадлежащее означенным департаментам, переходит в собственность Союза, но Союз должен возместить штатам стоимость этого имущества.

Таким образом, Союзу передается таможенное дело и косвенное обложение, а доходы с них должны идти на удовлетворение общесоюзных потребностей.

Разграничение финансовой компетенции Союза и штатов было, как мы видели, одной из наиболее трудных проблем при выработке проекта конституции. Штаты, передавая образуемому федеральному правительству таможенные и акцизные доходы, не желали совершенно отказаться от такого крупного доходного источника и боялись столь сильного увеличения финансовой самостоятельности Союза. Во время обсуждений проектов конституции был выдвинут ряд различных проектов разграничения финансовых источников между Союзом и штатами, при чем все они предусматривали отчисления в пользу штатов от союзных доходов. Так, проект Рейда предусматривал предоставление Союзу лишь определенной суммы доходов, весь излишек должен был поступать штатам. С другой стороны, Турнер предлагал установить минимум отчислений, дабы устранить неопределенность в доходных бюджетах штатов. Компро-

миссное предложение Гольдера сводилось к разделению поступлений в определенной пропорции 3:7. В конце концов после долгих усилий было проведено компромиссное решение, так называемая клаузула Брэддона, согласно которой (ст. 87 Конституции) „в течение десятилетнего периода, по утверждению Союза и после сего, пока парламент не постановит иначе, из чистого дохода Союза от таможенных и акцизных сборов, не более четверти будет ежегодно употребляемо Союзом на его расходы“.

„Остаток будет, согласно этой конституции, уплачиваем отдельным штатам или будет поступать на уплату процентов по долгам отдельных штатов, принятых на себя союзом“, пропорционально их населению (ст. 89).

Клаузула Брэддона имеет некоторую внешнюю аналогию с клаузулой Франкенштейна, ограничившей право Германской империи использовать поступающие суммы доходов (указ. соч. стр. 70), но по существу они глубоко различны: в Австралии излишек доходов носил характер естественного явления, вызванного всем развитием экономической жизни Австралии (развитие внешней торговли), тогда как в Германии соответствующий закон носил прежде всего политический характер—ограничение самостоятельности имперского правительства—и создавал дефицит имперского бюджета, который должен был покрываться или займами, или матрикулярными взносами, т.-е. в последнем случае ставил империю в зависимость от желания государств вносить установленные суммы. Таким образом, обе клаузулы имеют лишь внешнее сходство установления обязательных отчислений в пользу членов федерации от общесоюзных доходов.

Вслед за провозглашением принципа единообразных таможенных пошлин и уничтожением междустатных таможен и после ряда переходных статей, мы находим ст. 96, предоставляющую Союзу в течение десятилетнего периода общее право воспособления штатам на тот срок и на тех условиях, какие ему представляются целесообразными.

Таким образом, конституция передает федеральному правительству таможенные доходы и доходы от акцизного обложения, сохраняя остальные источники обложения в распоряжении штатов. Но и предоставленные источники доходов Союз не может использовать полностью и часть их должен отчислять штатам. Масштабом отчислений является численность населения.

Акт 1900 года старательно ограждает штаты от вмешательства федеральной власти в том числе и в области податного законодательства; так, например, ст. 114 запрещает штатам облагать каким-либо налогом или сбором имущество, принадлежащее Союзу, также как и Союз не может облагать имущество, составляющее собственность штата.

Устанавливая, таким образом, ограничение Союза в пользовании самостоятельными доходными источниками, конституция ограничивает также и сферу его деятельности, оставляя выполнение культурно-социальных и многих хозяйственных функций в руках штатов. Действительное влияние правительств штатов на народно-хозяйственную и общественную жизнь страны однако больше, чем это предугазано в конституции, так как, в отличие от других стран, Австралия не имеет развитого местного управления и его роль в значительной степени выполняет правительство штата. В функции местного управления отнесены постройка и содержание дорог, мостов и переправ, содержание пожарных дружин и городских водопроводов, при чем в некоторых штатах удовлетворение некоторых из этих потребностей, особенно дорожной, происходит при участии правительств штатов⁴⁾.

III. ФИНАНСЫ АВСТРАЛИИ ЗА 1901—1924 г.

Структура федеральных финансов Австралии в первые годы существования Союза определялась принятой конституцией клаузулой Брэддона, ограничивавшей право Союза в распоряжении получаемыми доходами от акцизов и таможенных пошлин.

Клаузула Брэддона была принята в качестве временной меры и через определенный промежуток времени должна была быть пересмотрена. Штаты делали неоднократные попытки изменить установленный порядок в свою пользу и повысить причитающиеся им суммы. Соответствующий законопроект, „Surplus Revenue Act“, был принят народным референдумом 13 апреля 1910 г. одновременно с законом, предоставляющим Союзу право принимать на себя долги штатов, когда-либо заключенные. Согласно новому закону долевое участие штатов в союзных доходах было заменено твердым отчислением на голову населения (25 ш. на душу). Уничтожая неопределенность в общем размере отчислений и устанавливая заранее сумму, причитающуюся каждому штату, закон был в то же время выгоден и Союзу, поскольку все излишки поступлений поступают впредь в полное его распоряжение. Штаты в финансовом отношении от нового порядка проиграли: уже в 1910 году отчисления понизились до 5,6 м. ф. ст. против 8,5 м. в предыдущем году; в 1913 году доходы Союза от таможенных пошлин и акцизов составили в круглых цифрах 15 м. ф. ст.; при условии действия клаузулы Брэддона отчисления составили бы 11,2 мил. ф. ст.; фактически же штаты получили в этом году 6,3 м. ф. ст.

⁴⁾ В 1921 г. бюджет 1057 местных органов составлял 15 м. ф. с.

Такое сильное сокращение отчислений могло быть перенесено штатами более или менее безболезненно лишь потому, что ими широко развита система прямого обложения, дающая им чрезвычайно крупные доходы.

Доходы штатов от использования налогового обложения составляют около $\frac{1}{5}$ всех доходов, тогда как на долю союзных дотаций приходится около 8,5%. Главнейший доходный источник составляют неналоговые доходы от предприятий (жел. дорог, водоснабжения и др.) и земельных имуществ.

Налоговые доходы обнаруживают постоянный рост:

Года.	Всего.	На душу населения.
1917—1918	9.932.183 ф. с.	1 ф. 19 ш. 10 п.
1918—1919	11.971.254 „ „	2 „ 7 „ 1 „
1919—1920	14.291.633 „ „	2 „ 13 „ 11 „
1920—1921	18.203.646 „ „	3 „ 7 „ 3 „
1921—1922	17.847.923 „ „	3 „ 3 „ 10 „

Центральное место в налоговых доходах принадлежит подоходному налогу и налогу на дивиденды¹⁾, поземельному налогу, гербовому сбору и наследственному налогу²⁾. Финансовые потребности военного времени заставили значительно усилить тяжесть налогового обложения, а с другой стороны война пробила, как и в других федерациях, брешь в обычном построении федеральных финансов, при котором Союзу предоставляется, лишь косвенное обложение, включая таможенные пошлины, а прямое обложение сохраняется в распоряжении членов федерации.

	1917/18	1918/19	1919/20	1920/21	1921/22
Подоходный налог и налог на дивиденды.	4.843.140	6.123.446	6.605.130	10.180.024	9.543.424
Поземельный налог . . .	1.014.182	1.180.793	1.056.775	1.118.544	1.156.752
Гербовый сбор	1.685.883	2.081.047	3.126.363	3.373.833	3.241.001
Наследственный налог.	1.565.664	1.620.537	2.308.718	2.018.945	2.244.959

Течение в пользу предоставления Союзу права использовать прямое обложение наблюдается уже в первые годы существования Союза. Против этого высказывалось то соображение, что тем самым штаты будут лишены источника для покрытия своих расходов и удовлетворения обязательств, возложенных на них союзной конституцией; кроме того, так как осуществление такого предложения должно было бы повлечь увеличение союзных пособий, то оно сделало бы штаты зависимыми от воли Союза, что явилось бы вмешательством в хозяйство штатов и, следовательно, нарушением конституции. С другой стороны, сторонники реформы стремились к финан-

¹⁾ Налог на дивиденды взимается только в Вост. Австралии.

²⁾ Cp. Seligman. Essays in taxation. 8 th Ed. 1913, p. 516 seq.

совому укреплению Союза, предоставлению ему доходных источников на случай войны, когда таможенные доходы могли бы испытать резкое понижение. Несмотря на чрезвычайно сильное противодействие штатов, уже в 1910 году был введен союзный поземельный налог, но главные изменения и нововведения относятся к военному времени.

Австралия приняла весьма энергичное участие в мировой войне 1914—19 г.г., что не могло не повлечь резкого увеличения расходов и необходимости их покрытия за счет чрезвычайных доходов, при сокращении таможенных доходов из-за производства морских военных операций.

В связи с этим в 1915 году вводится союзный подоходный налог ¹⁾, в 1917 г. — налог на военные прибыли, т.е. размер прибыли, превышающий прибыль предшествующих двух или трех лет, или 10% помещенного капитала (налог отменен в 1919 году), в 1918 году был введен почтовый налог в виде увеличения на полпенни почтового тарифа. Кроме того Союз взимает поземельный налог, наследственный налог и налог на увеселения, взимаемый в различных размерах в зависимости от стоимости билета. Таким образом, в результате войны получила широкое развитие система федерального прямого обложения, охватывающая в значительной степени те же виды налогов, которые используются и штатами. Результаты налоговой системы Союза представлены в следующей таблице:

	1917/18 г.	1918/19 г.	1919/20 г.	1920/21 г.	1921/22 г.
Все доходы союза	36.839.868	41.716.918	52.783.902	65.517.608	64.897.046
В том числе					
От налогов:					
Таможенные пошл.	9.486.555	11.605.410	13.705.220	21.731.210	17.328.310
Акцизы	3.737.757	5.821.560	7.869.339	10.078.696	10.302.049
Поземельный налог	2.123.779	2.109.171	2.110.306	2.155.699	2.284.040
Наследств. сбор.	947.232	923.908	1.441.819	1.179.513	991.378
Подоходный налог.	7.385.514	10.376.456	12.848.123	14.351.408	16.793.682
Налог на увеселе- ния	245.898 *	358.126	557.911	649.828	675.675
Налог на военные прибыли	680.008	1.206.538	2.569.012	2.083.139	1.306.708
Почтовый налог.	—	463.317	745.812	197.928	—
В с е г о	24.606.743	32.864.486	41.847.692	52.427.421	49.678.842
На душу населения.	4 ф. 18 ш. 9 п.	6 ф. 9 ш. 4 п.	7 ф. 17 ш. 9 п.	9 ф. 13 ш. 9 п.	9 ф. 4 п.

¹⁾ Налог взимается не с действительного дохода за облагаемый период, а со среднего дохода за последние 5 лет.—Income tax in the British dominions, London, 1923 г.

Таким образом, налоговое обложение обнаруживает ежегодное возрастание, так же как и общая сумма союзных доходов, возросшая за двадцать лет существования Союза почти в 6 раз (11,3 м. ф. ст. в 1901—902 г. и 64,9 м. ф. ст. в 1921—1922 г.). Что касается, в частности, акцизов, то рост поступлений обуславливается в значительной степени произведенным в 1918 г. повышением ставок. В общей сумме союзных доходов на долю налогов приходится около 80%; в сумме союзных и штатных доходов доля налоговых поступлений сокращается, но составляет все же около 45% всех поступлений.

Общая сумма налогового обложения составляла (в тыс. дол.):

	1912/13 г.	1917/18 г.	1918/19 г.	1919/20 г.	1920/21 г.	1921/22 г.	1922/23 г.
Союзные налоги . . .	17.098	24.607	32.864	41.848	52.427	49.679	49.885
Налоги штат. . . .	5.065	9.932	11.971	14.292	18.204	17.848	18.703
В с е г о	22.163	34.539	44.835	56.140	70.631	67.527	68.588
На душу населения. 4/13/7	6/18/7	8/16/6	10/11/9	13/1/0	12/5/7	12/3/5	

С установлением союзных прямых налогов, параллельных штатным налогам, не могло не возникнуть ряда технических затруднений, направленных отчасти к устранению двойного обложения. Соответствующие мероприятия были необходимы и при существовании только штатных прямых—подоходного и наследственного—налогов.

Созванная по этому вопросу в 1923 году специальная конференция выработала ряд проектов, но не пришла к окончательным всеобщим решениям. Существующее соглашение между Новым Южным Уэльсом и Викторией, с одной стороны, и Союзом, с другой, устанавливает прежде всего единство органов взимания подоходного налога, возлагаемого на аппарат штатов, исключая случаев, когда облагаемый союзным налогом доход происходит из нескольких штатов, тогда обложение производится органами Союза. Предприняты также шаги к достижению большего единообразия в построении налогов в Союзе и штатах; с этой целью союзное правительство предполагало внести в 1923 г. проект закона об установлении в отношении юридических лиц единой ставки налога в размере 1 ш. с фунта дохода (т.-е. 5%) вместо современной сложной системы обложения нераспределенной прибыли¹⁾.

Вопрос о финансовых взаимоотношениях Союза и штатов и о наиболее рациональном построении налоговой системы

¹⁾ Report on the Economic and Commercial Situation of Australia, to June 1923 by M. c. Gregor. Department of overseas Trade, London. 1923.

послужил предметом обсуждения конференции премьеров в Мельбурне в мае 1923 года. Предложение представителя Союза сводилось к тому, чтобы освободить от союзного подоходного налога всех лиц, доход коих не достигает 2.000 ф. в год, для остальных плательщиков устанавливается такой же свободный от обложения *Existenzminimum*. Эти доходы представляется облагать подоходным налогом штатов; но взамен этого Союз прекращает дальнейшие отчисления в пользу штатов от союзных доходов, распределяемых в твердой сумме по расчету на число населения. Для тех штатов, которые потерпели бы при таком изменении финансовых взаимоотношений более или менее крупные убытки, устанавливается особое компенсационное вознаграждение¹⁾. Но представители штатов выставили контр-проект, сводившийся к полному отказу Союза от использования подоходного обложения с тем, что впредь, в случаях особой надобности штаты будут вносить суммы, необходимые для удовлетворения этих потребностей, иначе говоря, был выдвинут проект установления матриккулярных взносов. Но как первое предложение было неприемлемо для штатов, так их предложение не могло быть принято Союзом, так как зависимость от штатов затрудняла бы Союзу выполнение возложенных обязанностей. Тогда союзное правительство предложило новое решение вопроса, к которому присоединились пять штатов, за исключением Н. Ю. Уэльса; было предложено, что Союз предоставит полностью штатам обложение доходов физических лиц, но сохраняет за собой обложение юридических лиц с максимальной ставкой в 2 ш. 6 п. с фунта. Но предоставление штатам полной свободы обложения физических лиц сопровождается отменой отчислений и дальнейшей уплаты процентов по переданным имуществам. Из-за встретившихся технических затруднений осуществление принятой реформы было отсрочено на год. Что касается техники обложения, то, как указано выше, частные соглашения Союза с некоторыми штатами предусматривают устранение множественности органов взимания.

Таким образом, в Австралии еще до войны Союз оказался настолько сильным, что смог значительно расширить рамки конституции, а в области финансов—приобрести право прямого обложения, приобретаемое федеральными правительствами других федераций с много большим трудом и лишь через большой промежуток времени. Война дала Союзу новые источники обложения, среди которых первое место принадлежит подоходному налогу. При установлении союзного подоходного налога в Австралии, в отличие от других федераций, не были отменены подоходные налоги, существовавшие у го-

¹⁾ Следует указать, что сверх фиксированных в 25 ш. на душу населения, Тасмания получает особое добавочное вознаграждение в 35.000 ф. с. в виду своей невысокой культурной и экономической развитости.

сударств—членов федерации; воспользовавшись этими стремлением штатов вернуть себе полностью дело подоходного обложения, Союз достиг освобождения от тех ограничений и стеснительных финансовых взаимоотношений, которые были установлены сперва Конституцией, а затем законом 1910 года, и получил, таким образом, полную финансовую самостоятельность.

Глава III.

ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВ ЮЖНО-АФРИКАНСКОГО СОЮЗА.

Положивший начало Южно-Африканскому Союзу ¹⁾ договор 1910 года объединил четыре английские самоуправляющиеся колонии: Трансвааль, Капскую Колонию, Наталь и Оранжевое Свободное Государство в одно федеративное государство на началах строгой централизации, в сильной степени приближающей его к единому государству. Верховная власть Союза — парламент, имеющий исключительное право законодательства; все билли, принятые парламентом, требуют, однако, как и в Австралийском Союзе, утверждения генерал-губернатора, назначаемого английской короной и являющегося представителем короля. Провинциальные парламенты законодательствуют лишь в отношении чисто-местных мероприятий, но союзное правительство имеет право вето на все постановления и акты, принятые провинциальными советами. Из этих положений вытекают и финансовые права провинций. Известно, что чем сильнее централистические тенденции, тем уже финансовые права членов федераций, и действительно провинциальные финансы составляют органическую часть союзных, самостоятельные источники провинциальных доходов чрезвычайно незначительны и они были созданы для децентрализации некоторых расходов, как-то: на образование, дорожное дело, народное здравие и нек. др.

Даже государственные имущества, являющиеся в некоторых государствах источником провинциальных доходов, находятся в руках союзного правительства, а провинциальные бюджеты строятся, главным образом, на отчислениях от общесоюзных налогов и сборов и на прямых субсидиях центрального правительства.

При этом создано единство органов взимания союзных и провинциальных доходов и доходы затем уже записываются в счет разных фондов — в консолидированный фонд и в провинциальный фонд; это позволило понизить издержки взимания и сократить аппарат. К особенностям южно-африканского фи-

¹⁾ См. М. Н. de Kock. The Finances of the Union of South Africa, Cape Town, 1922.

нансового устройства следует отнести полное выделение в самостоятельную финансовую единицу управления железных дорог, имеющего самостоятельный бюджет и денежный фонд и уплачивающего известную часть прибылей союзному правительству.

Компетенция провинциальных советов ограничивается следующими вопросами: 1) народное просвещение, кроме высшего образования; 2) учреждение и содержание больниц и благотворительных учреждений; 3) провинциальные общественные работы и предприятия, имеющие чисто местное значение, кроме тех работ, которые переходят за границу провинции; 4) дороги и мосты, кроме соединяющих две провинции; 5) агрикультурное дело в размерах, устанавливаемых союзным парламентом; 6) рыболовство; 7) провинциальное прямое обложение с целью извлечения доходов для удовлетворения провинциальных потребностей.

Из этого видно, что права провинциальных советов чрезвычайно узки, что сокращает и размеры провинциальных расходов, которые составили:

	1911/12	1915/16	1919/20
Провинциальная администрация	81.359	190.718	342.366
Содержание губерн., союз . . .	(53.035)	72.655	130.879
Народное образование	1.640.708	2.268.845	4.563.291
Больницы	234.180	296.890	507.274
Призрение бедных	31.727	57.764	71.220
Составление диаграмм	36.520	32.368	44.241
Регистрация актов и документов.	27.594	26.850	37.408

Общая сумма провинциальных расходов составляла:

1913/14	1915/16	1917/18	1919/20	1921/22	Всего 1910—22
3.324.136	3.365.705	4.255.051	6.388.052	8.798.400	46.816.136

Обратимся теперь к тому, из каких источников удовлетворяли провинции эти расходные потребности.

Главные налоговые и неналоговые источники доходов находятся, как уже указано, в распоряжении центрального правительства, провинциям же переданы второстепенные источники и их доходы слагаются из:

- 1) субсидий союзного правительства,
- 2) переданных провинциям доходных источников по закону 31 мая 1913 года и
- 3) использования данного конституцией права обложения.

Размер федеральных субсидий не должен превышать половины нормальных расходов провинций. Если же сумма их в текущем году превышает более нежели на $7\frac{1}{2}\%$ расход предыдущего года, то субсидия увеличивается не на половину, а лишь на треть добавочных расходов. Последующим законо-

дательством, в целях сокращения непомерно возросших во время войны расходов, размер легального прироста расходов, при котором производится увеличение субсидии, сокращался и в 1923 г. установлен в размере не более 3%. В отношении некоторых провинций установлена добавочная субсидия, как компенсация отнятых при образовании Союза доходных источников. Общая сумма правительственных дотаций достигает свыше 62% всех обыкновенных доходов провинций и покрывает свыше $\frac{2}{3}$ провинциальных расходов, что явствует из следующих цифр:

Доходы провинции.	1913/14 г.	1915/16 г.	1916/17 г.
	Фунтов стерлингов.		
Доходы, взимаемые провинц.	1.289.190	1.134.566	1.423.667
Дотации федер. правит.	2.165.100	2.049.627	2.345.517
Весь доход провинций	3 454.290	3.184.193	3.619.184

1916/17 г.	Дотация федер. пра- вительства.	Обыкновен. расходы.	% покрытия расходов дотацией.
	Фунтов стерлингов.		
Мыс Доброй Надежды	935.161	1.286.038	72,7
Трансвааль	710.999	1.425.584	49,9
Оранж. Свобод. Гос.	345.029	519.973	66,3
Наталь	354.328	477.089	74,2

Эти данные наглядно показывают финансовую зависимость провинций от федерального правительства, свидетельствующую о сильной государственной централизации Южно-Африканского Союза.

Доходные источники, переданные провинциям, имеют сравнительно небольшое финансовое значение и могут быть в свою очередь разбиты на две группы: 1) тех, в отношении которых провинции имеют право самостоятельного законодательства: плата за обучение и пользование лечебной помощью, сборы с тотализатора и с аукционных продаж, охотничьи сборы, за право занятия профессиональной и торговой деятельностью, поскольку они не подлежат федер. обложению и некоторые другие, и 2) тех, законодательство о которых находится в руках центрального правительства, но доходы с которых поступают в распоряжение провинций; к таковым относятся налог на переход недвижимостей, патентный сбор на торговлю возбуждающими напитками и паспортный сбор с туземцев, уплачиваемый в рабочих округах Трансвааля. Финансовые результаты всех сборов этой группы следующие: паспортные сборы, переданные Трансваалю — в 1913/14 г. 337.000 фун. стер., в 1915/16 г. — 358.773, в 1916/17 г. — 362.726, в 1917/18 г. — 341.398, в 1921/22 г. — 335.555 фун. ст. и составили свыше 25% доходов этой провинции; налог с тотализатора, установленный в размере 4% валового сбора, дал в 1913/14 г. — 31.568 фун. ст.,

1915/16 г.—32.694 фун. ст., 1917/18 г.—60.109; 1919/20 г.—159.230, 1921/22 г.—112.986 фун. ст.; сборы за обучение и лечение достигали в 1913/14 г.—114.030 фун. ст., 1917/18—151.427 фун. ст. но их сравнительно незначительный результат зависит от того, что в некоторых провинциях (Трансвааль) не взимается платы за обучение, а в Капской провинции сборы непосредственно расходуются школьным советом и не поступают в провинц. фонд; тоже частично относится к сборам за лечение; налог, взимаемый при переходе недвижимостей в размере 2% их ценности, составляет около 500 тыс. фун. стерл. в год или 10—11% всех провинциальных доходов, патентный сбор дает около 450 тыс. в год. Использование провинциями данных им конституцией прав самостоятельного обложения, преимущественно реального обложения, играло за последние годы довольно значительную роль. Сильное увеличение расходов во время войны, сокращение государственных дотаций, необходимость увеличить свои доходные поступления, заставили провинции изыскивать новые источники доходов и усиленно облагать их налогами. Найденные ими источники не были однако в финансовом отношении достаточно эффективны, но ослабили кризис и дали возможность существования в тяжелые военные годы; при этом следует отметить, что в результате войны, значение самостоятельных доходов увеличилось в $2\frac{1}{2}$ раза, хотя не достигает и $\frac{1}{4}$ всех провинциальных доходов.

	Все доходы.	Доход от самостоятельн. налогов.	В % к общей сумме доходов.
	Фунтов	стерлингов.	
1915/16 г.г.	3.204.194	300.885	9,5
1919/20 „	7.058.715	1.614.719	23,0

Согласно финансового акта 1913 г., которым было об'единено финансовое дело членов Союза, провинциям было предложено прямое обложение, как-то—подушный сбор с туземного населения (Трансвааль, Оранжевая Республика), дающий в одном Трансваале свыше $\frac{1}{2}$ всех союзных поступлений от обложения туземного населения (417 тыс. фун. из 792 тыс. фун. в 1914/15 г.) и взимаемый в размере 1 фун. ст. с взрослой души мужского населения (Оранж. Респ.) или в размере 2 фун. ст. (Трансвааль); далее—сбор с каждой хижины туземного населения в размере 10—14 милл. (Наталя, Капская провинция), чем значительно понижается возможная сумма поступлений, по сравнению с результатами подушного обложения, так как в каждой хижине может жить несколько взрослых мужчин. К провинциальным налогам относится далее поземельный налог, взимаемый в Трансваале, Оранжевом Свободном Государстве и части Наталя и устанавливаемый на основании размера, а не ценности участка; в виду низких ставок налог не имеет почти

никакого значения, давая в среднем около 40.000 фун. в год ¹⁾; подомовый налог, введенный в Трансваале в 1917 году в размере 5 ш. с каждой комнаты домов, сдаваемых в наем, дававший около 5% всех доходов Трансвааля, отменен в 1920 году; от налога были освобождены здания, занятые государственными, общественными или благотворительными учреждениями и туземным населением; налог на велосипеды и автомобили введен был во время войны в трех провинциях, а после войны получил специальное назначение ресурса на покрытие расходов по дорожному делу; налог на здания, используемые с увеселительными целями (entertainment tax), до войны существовавший лишь в Капской провинции, введен в течение войны и в других провинциях; шкала налога построена на принципе пропорциональности; налог на холостяков в размере 2 фун. ст. с каждого холостяка (в Трансваале), введенный в 1917 году и доставлявший 1,2% провинциальных доходов, отменен в 1920 г.; налог на недвижимую собственность в размере 1 пенса с фунта ценности, установленный в 1918 г. в Капской колонии и др. налоги. Налоготворчество провинций, среди которых наиболее изобретательны были Трансвааль и Капская колония, может быть представлено в следующей таблице:

1. Налог на устройство конских бегов.	Трансвааль, 1920 г.
2. " " холостяков.	" 1917 г., отм. 1920 г.
3. " " пари, заключ. на скачках.	Капская колония, 1920 г.
4. " " букмекеров.	Трансвааль, 1917 г.
	Капская колония, 1920 г.
5. " " товарищества	" " 1920 "
6. " " К-о по сбору речных раков (Crayfish Canning Co)	" " 1920 " отмен. 1921 г.
7. Налог на увеселительные заведения.	Наталь, Оранж. Своб. Гос. 1917 г.
	Капская колония, 1918 г.
8. " " сверхприбыль.	Трансвааль, 1917 г., отм. 1919 г.
9. " " прибыли с золотых копей.	" 1918 " " 1921 "
10. " подомовый.	" 1917 " " 1920 "
11. " на прирост земельной ценности.	" 1919 " " 1920 "
12. " поголовный	" 1921 "
13. " на владения.	Капская колония, 1920 г.
14. " " тоттерсаль.	Трансвааль, 1918 г.
15. " " велосипеды и автомобили.	" Натал. и Оранжевая провинция.
16. " поголовный на народное про- свещение.	Оранж. Своб. Госуд., 1921 г.

Несмотря на все эти мероприятия, как-то введение многочисленных новых и повышение ставок существовавших налогов, провинциям не удалось согласовать бюджета и бюджетный дефицит превысил в течение действия закона о финансо-

¹⁾ Представители городов выдвигали в Союзном парламенте проект федерального поземельного налога, но он был провален представителями сельских местностей, защищающими интересы землевладельцев.

вом объединении—в течение 1913—1922 г.г.—бывшие в некоторые годы бюджетные излишки:

Г О Д Ы.	Доходы.	Расходы.	Излишек.	Дефицит.
	Ф у н т о в с т е р л и н г о в .			
1913—1914 . .	3.482.190	3,324.136	158.054	—
1914—1915 . .	3.341.518	3.346.142	—	4.624
1915—1916 . .	3.204.194	3.365.705	—	161.511
1916—1917 . .	3.769.183	3.708.684	60.499	—
1917—1918 . .	4.334.484	4.255.051	79.433	—
1918—1919 . .	5.122.178	5.212.710	—	90.532
1919—1920 . .	7.058.715	6.388.052	670.663	—
1920—1921 . .	8.074.764	8.417 256	—	342.492
1921—1922 . .	8.358.449	8.798.400	—	439.951
Всего . .	46.745.675	46.816.136	968.649	1.039.110

Здесь важно не то, что в конечном итоге дефицит оказался весьма незначительным—всего лишь 70.461 фунт. ст., а то, что, появившись в 1920 г., он в последующем году не только не уменьшился, а наоборот возрос почти на 25%. Чрезвычайно сильный рост расходов вызван увеличением расходов на народное просвещение с 2,1 милл. фун. в 1913/14 г. до 6,65 милл. в 1921; немалую роль сыграла война, повлекшая повышение цен, особенно импортных продуктов продовольствия, и вызвавшая необходимость увеличения заработной платы, путем установления специального военного бонуса (в 1916, 1917, 1918, 1919 г.г.).

В области кредитных операций провинции также всецело подчинены федеральному правительству и в отличие от членов некоторых других федераций, например, Соединенных Штатов Северной Америки, лишены права самостоятельно заключать займы, кроме краткосрочных—на срок не свыше 6 месяцев,—для покрытия кассовых дефицитов. Займы для производства капитальных затрат могут быть получены лишь по специальному постановлению союзного правительства из федерального казначейства из 5% годовых с погашением в течение 15—40 лет, в зависимости от рода затрат.

Таким образом, повторяем, финансы Южно-Африканского Союза сильно централизованы и провинции в финансовом отношении находятся в полной зависимости от союзного правительства; в 1915/16 г. из общей суммы провинциальных доходов в 3.204.194 фун. ст. на долю правительственных субсидий приходилось 2.069.628 фун. ст. или свыше 60%, доходы от самостоятельных налогов составляли лишь 9½% (300.885 фун. ст.), остальную часть общей суммы составляли доходы от налогов, переданных правительством (как уже указано, большинство источников неналоговых доходов—жел. дор., почта, телеграф, земельные имущества, предприятия горной промышленности, лесное хозяйство—принадлежат федеральному правительству).

Происшедшее во время войны некоторое увеличение самостоятельности провинций, при которой значение самостоятельных налогов повысилось с $7\frac{1}{2}\%$ по 23%, с окончанием войны прекратилось; многие из провинциальных налогов были уничтожены и параллельно были увеличены субсидии: в 1921 г. было прекращено увеличение субсидий при увеличении провинциальных расходов, в 1922/23 г. размер субсидий был понижен на 10%, сравнительно с предыдущим бюджетным годом ¹⁾, а для времени после окончания 1922/23 бюджетного года увеличение субсидии не должно превышать 3% сравнительно с субсидией предшествующего года, следовательно рост субсидии признан снова возможным, и в тех незначительных размерах, в которых передано провинциям право самостоятельного обложения, их мероприятия могут быть отменены союзным парламентом, имеющим право вето над всеми решениями провинциальных собраний. Передача провинциям значительных функций и непредоставление им достаточных доходных источников делает положение провинций очень тяжелым. М. Кок, автор исследования о финансах Союза, считает необходимым или изъять часть функций у провинциальной администрации, передав их союзному правительству, или передать им новые доходные источники, и останавливается на втором, предлагая предоставить им поступления с наследственного налога, гербового сбора и сборы с туземного населения, сохранив однако их в управлении Союза.

Что касается Союза, то он широко использует предоставленные ему доходные источники, как это видно из приводимой таблицы:

Поступление союзных и провинциальных доходов

	1912—1913 г.		1915—1916 г.		1919—1920 г.	
	милл. фун. стер.	%%	милл. фун. стер.	%%	милл. фун. стер.	%%
1. Коммерческие доходы . . .	2.05	16.2	1.07	8.6	1.79	7.6
2. Административ. дох. . .	0.96	7.5	0.97	7.7	1.49	6.4
3. Налоги:						
Тамож. пошлины	4.63	36.5	4.74	38.0	6.29	26.7
Акцизы	0.50	3.9	0.80	6.5	1.65	7.0
Подоходный налог	—	—	1.03	8.5	4.70	20.0
Налог на сверхприбыль . . .	—	—	—	—	1.22	5.2
" " копи	1.48	11.6	1.28	10.3	1.32	5.6
" " с туземцев	1.20	9.4	1.22	9.9	1.22	5.2
Наследствен. налог	0.42	3.3	0.19	1.5	0.28	1.2

¹⁾ Это вызывалось тяжелым положением Союза в связи с ликвидацией войны и необходимостью производства расходов, не выполненных во время войны и отложенных до ее окончания, а также общим увеличением расходов (военные пенсии, прибавки на дороговизну).

Поступление союзных и провинциальных доходов

	1912—1913 г.		1915—1916 г.		1919—1920 г.	
	милл. фун. стер.	%%	милл. фун. стер.	%%	милл. фун. стер.	%%
Налог на переход имущества	0.53	4.2	0.24	1.9	0.97	4.1
Поземельный налог . .	0.04	0.3	0.04	0.3	0.04	0.2
Провинциальные налоги .	—	—	0.05	0.4	1.11	4.7
Лицензии	0.53	4.2	0.49	3.9	0.78	3.3
Гербовый сбор	0.37	2.9	0.34	2.7	0.66	2.8
Итого налогов . .	9.70	76.3	6.42	83.7	20.22	86.0
Всего доходов . .	12.72	100	12.46	100	23.51	100.0

Как видим, в доходных поступлениях главнейшую роль начинают играть личные налоги (подходный и наследственный налоги составили в 1919/20 г. 26,4% всех доходных поступлений) и налоги на обращение, которым уступают свое место таможенные пошлины и неналоговые доходы (государ. имущества и предприятия), значение которых понизилось вдвое. Но в Южно-Африканском Союзе введение и усиление личного обложения в союзном бюджете не имело той предшествующей борьбы, которую мы наблюдаем в европейских или американских федерациях.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ.

1.

Вопрос о построении финансовых взаимоотношений отдельных органов власти имеет большое значение во всех государственных организациях. Особенно велико значение правильного разрешения этой проблемы в сложных, федеральных государствах. То или иное разрешение проблемы финансовых взаимоотношений имеет огромное практическое, политическое и хозяйственное значение для развития того компромисса, каковым является всякое федеративное государство. „Коренное свойство федерации заключается именно в том, что она обеспечивает возможность развития обеим коренным идеям, ее питающим: это—две противоположные идеи сближения и обособления государств, объединяющихся в федерацию... Федерация есть некоторая средняя линия, по которой легко идет современное правосознание, когда перед ним стоят эти две крайности: ничем неограниченное право нации на отделение или такое же ничем неограниченное право у господствующей нации удерживать все свои национальные члены в своем составе“¹⁾.

Так же, как компромиссом является самое образование федерации вообще, то таким же компромиссом является и та финансовая система, которая устанавливается иногда в результате длительной и ожесточенной борьбы. Между тем, то или иное решение вопроса имеет, как сказано, колоссальное политическое значение, определяя характер федерации, степень централизации, направление ее дальнейшего развития. Конечно, поскольку финансовая организация является производной от общей экономической структуры данной государственной единицы, решающее значение имеет система экономики, народного хозяйства

¹⁾ Я. М. Магазинер. Общее учение о государстве, 2-е изд. 1922 г., стр. 313, ср. А. Яценко. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912 г., стр. 264 и др.

страны, но однако и финансовой организации самой по себе также принадлежит немаловажная роль. Как общее положение, может быть указано, что централизация доходного бюджета федерации, предоставление общесоюзному правительству главных доходных источников, ведут к политическому усилению центра за счет союзных государств, ускоряют, может быть, неизбежный, процесс превращения федерации в единое государство¹⁾; обратно, сохранение главнейших доходных источников в распоряжении союзных государств и ограничение финансовых ресурсов Союза может привести к его значительной зависимости от составляющих федерацию государств и сохранить то состояние неустойчивого равновесия, которое лежит в основе всякой федерации²⁾, хотя, конечно, дело в значительной степени зависит от распределения собираемых сумм между Союзом и членами федерации; система взаимного участия в доходах и расходах в форме отчислений, дотаций и др., может, наоборот, в некоторых случаях вести к большей связанности и взаимной заинтересованности Союза—в финансовом хозяйстве союзных государств, а последних—в финансах союза³⁾.

Несмотря на сильное различие условий, определявших и определяющих развитие финансовых систем отдельных государственных объединений, в них могут быть все же наблюдаемы некоторые общие черты, могущие служить проверкой соответствующих теоретических положений.

2.

В финансовой истории большинства государств новейшее время обнаруживает два направления: происходит частичный отказ от так называемых реальных налогов, т.-е. налогов, построенных на внешних признаках объекта обложения, и усиливается значение личных налогов, как наиболее полно охватывающих действительную платежеспособность граждан. Вторым моментом является централизация доходных (ос. налоговых) источников в руках центрального правительства, вызываемая чрезвычайно сильным возрастанием государственных расходов, для покрытия которых прежних доходных источников оказывается недостаточно. Оба указанные момента находятся между собой в тесной связи. Личные налоги,—подходный, поимущественный, наследственный,—построенные на принципе прогрессивного обложения, могут дать наибольший финансовый

¹⁾ В качестве такой переходной формы рассматривал напр. Ф. Энгельс германскую федерацию 1870 года—Ленин, соч. т. XIX, стр. 225.

²⁾ Ср. Введение, стр. 12 и сл.

³⁾ См. ст. Раевского в „Хозяйстве Украины“ 1925 г., № 4, устанавливающего такую заинтересованность в СССР благодаря системе отчислений от общесоюзных доходов в республиканские бюджеты.

эффект лишь при централизации; система личных налогов должна быть однообразна на всей территории государства, в одинаковой степени затрагивать всех лиц, находящихся в однородных социально-экономических и имущественных условиях, полностью охватывать платежеспособность населения. Между тем, при системе местных личных налогов эти принципы могут быть не соблюдены: системы налогов могут сильно варьироваться по отдельным административно-территориальным единицам, при нахождении имущества или источников дохода плательщика в двух административных единицах, оно может быть подвергнуто в каждой из них обложению, что при применении в одной из них системы обложения по совокупности дохода или имущества ведет к несправедливому увеличению налогового бремени для таких лиц и нарушает принцип равномерности в обложении, устанавливая двойное обложение. С другой стороны, система местных налогов, не говоря уже о том, что применение различной шкалы обложения ведет к переобременению одних плательщиков по сравнению с проживающими в других общинах, вызывая этим даже иногда эмиграцию плательщиков в поселения (районы) более слабого обложения, система местных личных налогов облегчает уклонение от налога с совокупности имущества, дохода или наследства и значительно затрудняет прогрессивное обложение с совокупности дохода, правильное применение системы скидок и т. д.

Все сказанное, верное и по отношению к единым государствам, в еще большей степени относится к сложным государственным образованиям — федерациям. Обычным разделением налоговых источников между федерацией и образующими ее государствами является предоставление первой косвенных налогов (акцизов и таможенных пошлин) и, отчасти, налогов на обращение, а члены федерации сохраняют за собой прямое обложение. Такова была система, установленная в Швейцарии, Сев.-Американских Соединенных Штатах, Германии, Австралии и других федеральных государствах. Если, как в Германии или Сев.-Амер. Соединенных Штатах, конституция прямо не лишала федерацию права устанавливать в свою пользу прямые налоги, то оно так обставлялось или к этому приводила практика и соотношение политических сил, что союзное правительство не могло использовать этого права. Но то или иное разделение доходных (особенно налоговых) источников между федерацией и союзными государствами, та или иная система финансовых взаимоотношений является, как указано, показателем соотношения политических сил сторон.

Несомненно, влияние оказывает также разделение расходов. Вопрос о компетенции играет вообще в федеративных государствах особенно крупную роль, являясь также одним

из моментов, определяющих степень централизации или децентрализации данного сложного государства¹⁾.

Расходы по удовлетворению потребностей, возлагаемых обыкновенно на союзное правительство (прежде всего оборона государства) обнаруживали, начиная со второй половины XIX в. (особенно в последней четверти), неимоверный рост, обгонявший рост тех доходных поступлений, которые бывали обыкновенно переданы союзу—косвенных налогов, доходов от средств связи и передвижения и некоторых других более мелких источников дохода. Фискальные потребности приводили к необходимости увеличения доходных ресурсов союза путем передачи ему новых доходных источников; таковыми почти во всех случаях мыслились прямые налоги, а из них налоги личные. К этой централизации личных налогов, превращению их в общесоюзные, единые для всей союзной территории, приводила и экономическая необходимость: необходимость установления единообразных систем обложения, уравнивания ставок обложения, устранения двойного обложения.

В зависимости от того, какая из указанных предпосылок превращения личных налогов из провинциальных в федеральные в данном союзе доминировала, намечались и конкретные пути разрешения проблемы. Несмотря на глубокие внутренние различия между отдельными федерациями, различия в их экономическом и политическом строе, указанный процесс в развитии прямого обложения во всех федерациях происходил более или менее сходно. Параллельно с процессом централизации прямого обложения происходило в той или иной форме разрешение других вопросов, имевших задачей установление финансовых взаимоотношений союза с членами федерации.

В Германии²⁾ имперскому правительству конституцией 1871 года было предоставлено право устанавливать любые формы обложения, но необходимость обеспечить доходные бюджеты союзных государств заставила сохранить за ними прямое обложение, империя же согласно установившейся практике использовала косвенные налоги—акцизы и таможенные доходы. При этом политическая обстановка была настолько неблагоприятна империи, что в 1879 году прошла в рейхстаге клаузула Франкенштейна, ограничившая право империи распоряжаться поступлениями от предоставленных ей доходных источников; все суммы поступлений, превышавшие законом установленный уровень, подлежали отчислениям в доход отдельных государств: взамен этого империя на покрытие своих расходов имела право устанавливать так называемые матриккулярные взносы,—особые сборы с членов федерации, распределяемые между ними пропорционально численности населения. Ав-

¹⁾ Ср. А. Яценко, у. с., стр. 346.

²⁾ См. очерк III, стр. 109 сл.

торы конституции полагали, что матрикулярные взносы будут временным источником имперских доходов впредь до установления имперских налогов, под которыми понимались прямые налоги; но развитие федеральных финансов пошло по несколько иному пути: отдельные государства оказывали самое ожесточенное противодействие проектам имперских прямых налогов и вообще проектам изменения того финансового устройства, которое установилось в 70-х годах. Поскольку же матрикулярные взносы могли бы быть отменены лишь при наличии иного высоко эффективного источника империи, а такого источника империи не предоставлялось, то матрикулярные взносы вошли в финансовую систему империи в качестве одного из основных элементов.

Прямые налоги были, как сказано, предоставлены отдельным государствам—членам федерации, но развитие народного хозяйства, переход к высоким формам капитализма, расширение кредитного хозяйства постепенно обнаруживали несовершенство такой системы построения личного обложения, невозможность полного учета доходов плательщика, создающихся в различных государствах, облегчение сокрытия части доходов, двойное обложение, неравномерность обложения и т. п. Кроме этих обстоятельств к усилению пропаганды имперских прямых налогов приводила фискальная потребность империи в увеличении своих доходов. Необычайно увеличившиеся с последних десятилетий XIX века расходы, не покрывавшиеся соответственным увеличением доходной части бюджета, особенно при действии клаузулы Франкенштейна и противодействии государств высоким матрикулярным взносам, повели к резкому увеличению государственной задолженности Германии.

Единственной возможностью излечения имперских финансов стало признаваться предоставление ей прямых налогов, и по этому пути и пошла финансовая история Германии в XX веке: наследственный налог 1906 года, а затем поимущественный налог 1913 г. на военные нужды произвели решительный перелом в финансовой политике империи, получивший дальнейшее развитие во время войны, когда необходимость производства колоссальных расходов заставила предоставить империи новые, самые разнообразные доходные источники: фискальные монополии, чрезвычайные поимущественные и подоходные (налог на сверхприбыль) налоги и др. Окончательным законодательным завершением происходившего в первые десятилетия XX столетия процесса явилась конституция 1919 года, централизовавшая главнейшие доходные источники в распоряжении империи и отнявшая у государств суверенитет в области налогов: все главнейшие виды налогов, особенно подоходный, поимущественный, наследственный, на оборот и др. перешли к империи, у государств—членов союза сохранились (и то не в полной мере) реальные налоги, кото-

рые ими в свою очередь распределены между государствами и местными органами—округами, общинами и муниципалитетами, при чем местным органам в большинстве случаев предложено максимально использовать доходы от предприятий, а из налогов—налоги на потребление и специальное обложение. Согласно закону 1920 года областям, федерации и общинам запрещено устанавливать какие-либо налоги, могущие конкурировать с имперскими налогами, а также самостоятельно устанавливать надбавки к имперским налогам.

Взамен отнятого права самостоятельного обложения, государства и местные органы участвуют в поступлениях большинства имперских налогов, получая процентные отчисления, распределяемые пропорционально численности населения, или ценности объекта обложения или пропорционально участию в общей сумме поступлений и по другим признакам. В некоторых налогах отчисления составляют полную сумму поступлений за исключением некоторого процента (обычно 4%), идущего на покрытие имперских издержек взимания: так, в подоходном обложении отчисления составляют 90%, от налога на автомобили и биржевого налога—96% и т. д. В этой области централизация обложения имела, следовательно, не фискальный характер, а отвечала потребности установления единой для всей государственной территории системы обложения, особенно необходимой в области личных налогов. В области реальных налогов более правильно предоставление их органам, ближе стоящим к объектам обложения, однако и здесь необходимо в ряде случаев установление единообразных для всего Союза принципов обложения и законодательных норм, иначе говоря союзное законодательство и регулирование обложения, но исчисление объектов обложения, установление окладов и использование доходов представляется членам федерации или местным органам; в специальном же обложении, налогах на прирост ценности является вполне возможным предоставить местам самостоятельность в использовании этих форм обложения.

Таким образом, история германских имперских финансов подтверждает наше положение, что личные налоги, а именно, налоги подоходный, поимущественный и наследственный, должны быть едины для всего Союза, для всей государственной территории в целом, но, устанавливая общесоюзные налоги, федеральное правительство может отчислять всю или большую часть поступлений членам федерации, поскольку введение общефедеральных налогов вызывается не фискальными потребностями, а требованиями единства и равномерности обложения.

На последнем моменте особенно настаивали многие финансисты теоретики и практики при обсуждении вопроса об установлении общефедеральных подоходного и наследствен-

ного налогов в Северо-Американских Соединенных Штатах ¹⁾.

Вплоть до 1909 года федеральное правительство Соед. Штатов совершенно не использовало прямого обложения, исключая условий военного времени, когда вводились чрезвычайные прямые налоги, отменявшиеся с установлением вызвавших их к жизни обстоятельств. Такой отказ федерации от прямого обложения и базирование своего доходного бюджета почти исключительно на таможенных пошлинах и некоторых акцизах вызывалось тем, что согласно конституции 1787 года все прямые налоги, устанавливаемые федерацией, должны были распределяться между штатами на основаниях, аналогичных участию штатов в конгрессе, т.е. пропорционально численности населения. Это требование делало совершенно невозможным установление каких-либо прямых налогов кроме поголовного, недостатки которого с точки зрения теории обложения по платежеспособности, заставили от него отказаться, исключая тех районов, где отсутствие экономической и имущественной дифференциации населения сохраняет пригодность подушного обложения.

Но сохранение прямого обложения в распоряжении штатов, действовавших каждый в этой области, совершенно самостоятельно и независимо друг от друга, приводило к резкому различию систем обложения по отдельным районам страны и большой неравномерности обложения. Так, напр., наследственный налог был, по довоенным данным, в одних штатах пропорциональный, в других прогрессивный, скалы прогрессии в одних штатах доходили до 20%, в других—3%, 4% и т. д., ставки пропорционального налога варьировали от 1% до 5%, а для боковых наследников от 1¼% до 15% и даже до 25%; налог на корпорации, до установления в 1909 г. федерального налога, взимался в различных штатах на основании 13 различных принципов; в подоходном обложении наблюдается чрезвычайное разнообразие экзистенциального, шкала обложения и т. д., во всех налогах происходит недоучет доходов от движимых капиталов, ценности движимого имущества, что в поимущественном налоге приводит к фактическому превращению его в налог с недвижимости; устанавливается двойное обложение и т. д. Все эти недостатки сказываются уже в отдельных штатах при существовании общинных налогов (напр., поимущественного) и приводят к постепенной централизации обложения в пределах штатов с тем, что общины получают отчисления от штатных налогов пропорционально находящимся в них облагаемым имуществам (в поимущественном обложении) и т. д. Отсюда может быть сделан и дальнейший вывод: поскольку непригодны местные прямые, особенно личные налоги, постольку

¹⁾ См. очерк I, стр. 24—72.

в развитом капиталистическом кредитном хозяйстве нецелесообразны налоги, устанавливаемые отдельными штатами. В связи с этим возникают проекты введения федеральных прямых налогов, но заинтересованность штатов и их противодействие на этих основаниях соответствующему изменению союзной конституции позволяет лишь в 1909 г. провести в связи с пересмотром таможенного тарифа статью, предоставляющую союзу право взимать налог с корпораций; в 1913 г. ему предоставляется подоходное обложение, а с началом войны — наследственный налог. При этом федеральным прямым налогам лишь частично ставилась задача увеличения фискальных ресурсов федерации, кроме того он должен был устранить неравномерность в обложении, двойное обложение и др. вышеуказанные недостатки децентрализованного прямого обложения. С установлением федеральных налогов штаты не потеряли права вводить параллельные самостоятельные налоги, но поскольку они при этом должны были соотнобразовываться с федеральным налогом их свобода была несколько ограничена, но сохранением в штатах самостоятельных налогов отдельных штатов не достигались полностью поставленные федеральной налоговой системе социально-экономические задачи. Но предложение многих сторонников федерального подоходного и др. прямых налогов о том, что, поскольку им не ставится задача увеличения фискальных доходов Союза, поступления должны в большей своей части возвращаться штатами в форме отчислений, не получает осуществления, тем более, что вступление С.-А. С. Штатов в мировую войну повлекло напряжение всех финансовых ресурсов федерации, а кроме того С.-А. С. Штатам вообще неизвестна та сложная система финансовых взаимоотношений федерального правительства с составляющими Союз государствами, которая установилась в европейских федерациях — Германии и Швейцарии. При дискуссировании в С.-А. С. Штатах вопроса о разграничении налоговых источников между федерацией, штатами и местными органами наметилась следующая схема:

Союзу — подоходный налог, включая налог с корпораций, таможенные доходы и акцизы;

Штатам и местным органам — налоги с недвижимости, земельный, на прирост ценности и специальное обложение.

Вопрос о наследственном налоге разрешался обыкновенно различно¹⁾: сторонники федерального налога встречали то возражение, что это сильно нарушает финансовые интересы штатов (для ясности надо указать, что штатное подоходное обложение не получило широкого развития, в отличие от поимуще-

¹⁾ При установлении в 1916 г. федерального наследственного налога были сохранены налоги штатов и вопрос не получил таким образом окончательного решения.

ственного и наследственного). Теория обложения говорит однако за то, что наследственный налог, принципы построения которого в общем почти одинаковы с принципами подоходного обложения и который согласно некоторым теориям наследственного налога, является коррективом к подоходному налогу, должен быть поэтому передан наравне с подоходным обложением федеральному правительству.

Таким образом, истории двух крупнейших федеративных образований—С.-А. С. Штатов и Германии—показывают, что в области налогов происходит неизбежный процесс централизации доходных источников и прежде всего прямых личных налогов, самые принципы которых требуют их централизации и единства. Этот процесс находит следующее цифровое выражение: участие отдельных административных единиц в доходных поступлениях до и после реформы 1919-1920 г. показывает для Германии следующая табличка ¹⁾:

	1913 г.	1920 г.
Империя	44%	56%
Земли	25%	11%
Общины	31%	23%
	100%	100%

Аналогичную картину дают и Соединенные Штаты. Финансовые истории других современных федераций — Швейцарии, Канады, Австралии, Южной Африки дают, как показало все предшествующее изложение, ту же картину постепенного усиления финансовой самостоятельности центрального правительства, централизацию доходов с установлением отчислений в пользу членов федераций и развитием системы пособий, на удовлетворение ряда потребностей как в форме дотаций, так и в форме целевых пособий—субвенций.

Так, напр., в Швейцарии ²⁾ XIX век, особенно вторая его половина, проходят под знаком централизации во всех областях государственной жизни, в том числе и в области государственного финансового хозяйства. Союзу предоставляется большая финансовая самостоятельность прежде всего в форме отмены возмещений, установленных в пользу кантонов за передачу ими союзу таможенного дохода, почтового дела и некоторых других источников дохода. Переданные союзу доходы — таможенные доходы, $\frac{1}{2}$ поступлений налога с лиц,

¹⁾ Интересно отметить аналогичный процесс концентрации, происходящий в германских союзных государствах, так в Баварии распределение налогов подоходного, с денежных капиталов и поимущественного было следующее:

	Союзн. госуд.	Округ	Община
1912-1919	50%	15%	35%
1919	60%	10%	30%

²⁾ См. очерк II, стр. 73—109.

освобожденных от военной службы, монетная, почтовая и пороховая регалии в течение нескольких десятилетий не только обеспечивали союзу производство всех необходимых расходов, но и позволили развить широкую систему союзных пособий местам. Однако, во время войны финансовая нужда потребовала введения чрезвычайных союзных налогов, которым был, однако, придан лишь временный характер, так как только это условие обеспечивало прохождение проектов союзных прямых налогов.

Кантоны чрезвычайно ревниво оберегают свои права в области налоговой политики и в широкой степени используют предоставленное им право прямого обложения. Главнейшим доходным источником кантонов является подоходно-поимущественное обложение; в некоторых кантонах было установлено обложение наследств до 1917 г.; кантоны использовали также налоги на обращение (гербовый сбор), но с передачей последнего союзу они были в значительной степени лишены этого эффективного доходного источника. Ограничение финансовых прав кантонов привело к порождению дефицитов в их бюджетах, а так как параллельно шло увеличение возлагаемых на них задач и, следовательно, увеличение расходов, то это вызвало необходимость субсидирования кантонов со стороны союза. Такое субсидирование установлено в настоящее время в форме отчислений от союзных доходов (20% от гербового сбора, доходы от винной монополии, военных налогов и др.), распределение которых происходит или пропорционально участию каждого кантона в поступлениях, или пропорционально численности населения. Другой формой пособий являются целевые пособия-субвенции, выдаваемые каждому кантону при условии выполнения им ряда условий на производство определенных расходов.

Но и в Швейцарии, несмотря на сравнительно благоприятное положение союзного правительства, в XX веке возникают проекты превращения главнейших кантональных налогов в общесоюзные; значительную роль в возникновении и развитии этих проектов играет то требование налоговой уравнительности, которое, как мы выше видели, выставлялось в качестве общесоюзных прямых поимущественных личных налогов и в других федерациях. Подобно другим федерациям с „государственными“, т.-е. устанавливаемыми отдельными членами федерации, налогами, Швейцария представляет широкое разнообразие систем прямого обложения, сильное различие в ставках обложения и в общей его тяжести, при чем, как правило, обложение в общем и целом высоко в кантонах менее экономически развитых, с более низкой общей платежеспособностью населения. Благодаря этому, если принять во внимание различные размеры общинных надбавок, размер упдающих на отдельное лицо или предприятие налогов чрезвычайно неравномерен и достигает иногда весьма больших колебаний; так, напр., акцио-

нерные общества с равным капиталом и доходом подлежали перед войной обложению в размере от 0,13 до 1,91% к акционерному капиталу, т. е. обложение увеличивалось в 10 и более раз, при чем наименьший % дают крупные торгово-промышленные центры, как-то Базель, Женева и др. Но все проекты превращения прямых кантональных налогов в общесоюзные встречали самое решительное сопротивление кантонов и, за немногими исключениями, не могли быть проведены. И если до сих пор союз лишен возможности использовать подоходно-поимущественное и наследственное обложение, то это вызывает необходимость особого союзного законодательства на предмет устранения двойного обложения и некоторых др. сложных вопросов финансовой техники. Но, важно отметить усиление идеи централизации личного обложения, которая необходима и из фискальных соображений: именно, в Швейцарии опыт показал, что крупные мероприятия социально-политического характера, как-то социальное страхование, помощь безработным или борьба с дороговизной, не под силу кантонам и могут быть приведены лишь центральным правительством.

Осуществление же этих мероприятий требует значительных финансовых затрат, для чего необходимо увеличение самостоятельных доходных источников центрального союзного правительства.

Таким образом, на основании теоретических соображений и данных практики можно прийти к выводу, что личные налоги и, прежде всего, подоходный налог, могут быть наилучше администрируемы и дать наибольший фискальный эффект, находясь в ведении союзного правительства. Передача подоходных налогов членам союза без контроля центрального правительства приводит, как показала, например, практика подоходного обложения Германии, к большой неравномерности обложения, что влечет неравенство в положении граждан того же государственного союза, но проживающих в различных его частях и может вызвать эмиграцию капитала и субъектов обложения в союзные государства с менее высоким обложением, что окажется крайне невыгодным для первого штата и значительно ухудшит его финансовое положение, требуя увеличения расходов союзного правительства по выдаче дотаций этому району.

Кроме того, при получении доходов от источников, находящихся в разных административных единицах, возникает проблема устранения двойного обложения того же дохода в месте его происхождения и месте жительства его получателя, что устраняется установлением единого для всего союза подоходного налога. С технической стороны союзному налоговому аппарату легче учесть доходы подлежащих обложе-

нию лиц и учреждений, получаемые ими со всей территории Союза ¹⁾).

Указанные соображения одинаково относятся и к поимущественному и наследственному налогам.

Что касается косвенного обложения и налогов на обращение, то здесь необходимость единой для всей федерации системы обложения представляется бесспорной. При различии в ставках акцизов на одинаковые продукты в разных штатах федерации должны быть приняты строжайшие меры против их свободного передвижения по стране. Потребуется устройство таможенных границ, как это имело, напр., место между Баварией и остальной Германией в отношении пива, и установление дополнительных сборов для уравнивания условий конкуренции продуктов, перевозимых из государства—члена федерации с низшей ставкой акциза—в государство (штат) с более высокой ставкой, где, следовательно, стоимость продукта дороже. Соответствующие меры необходимо будет принимать и при отсутствии единой системы налогов на обращение (гербов. сбора и др.).

Кроме того, в виду высокой стоимости содержания федерального налогового аппарата, в распоряжение Союза следует передавать лишь те налоги, которые, опираясь на широкий базис, дадут крупный финансовый результат. Этому требованию особенно удовлетворяют налоги на предметы широкого потребления—таможенные пошлины и акцизы.

Таким образом, к доходным источникам союзного правительства должны быть отнесены личные налоги, налоги на обращение и косвенные налоги, а также доходы от государственных имуществ и предприятий, имеющих общесоюзное значение (средства сношений и связи, государственные монополии и др.).

Те источники, которые не имеют общесоюзного значения и учет которых требует близкого знакомства с объектом обложения, должны быть переданы членам Союза; таковыми являются реальные налоги—поземельный, подомовый, промысловый, а также доходы от государственных имуществ и предприятий, не имеющие общесоюзного значения или развитие которых требует широкой заинтересованности мест (доходы от местной промышленности, лесной доход, горный и др.).

Таким образом, принципы достижения наибольшего финансового результата от обложения и его наибольшей равномерности и приближения к платежеспособности плательщика требуют передачи главнейших доходных источников центральному

¹⁾ В американских штатах при общинных поимущественном или подомовом налогах обложение лиц и предприятий, получающих доход из нескольких общин или штатов и имущество которых находится в разных административных единицах, производится штатными органами.

общесоюзному правительству. Финансы же членов Союза должны строиться на использовании реального обложения, на участии в общесоюзных доходах и извлечении доходов от предприятий и имущества не монопольного характера.

Что касается построения налогового аппарата, то безусловно, поскольку законодательство регулируется общесоюзными нормами, Союз является лицом наиболее заинтересованным в правильном их проведении; централизация руководства налоговым аппаратом, ускорит проведение в жизнь налоговых постановлений и устранил возможность разнобоя в толковании и применении отдельных норм, в формах проведения налоговых кампаний также необходима единая система счетоводства и отчетности и принципов построения финансовой статистики.

III.

Таким образом, проблема разделения доходных источников решается в том смысле, что главнейшие доходные источники, оказывающие наибольшее влияние на хозяйственную жизнь страны и экономическое положение населения, а также те, которые по чисто техническим причинам могут быть наилучше администрируемы центральным общесоюзным правительством, передаются последнему, а финансовые права членов федерации довольно сильно ограничиваются. Но разделение источников является лишь одной из форм финансовых взаимоотношений отдельных органов государства между собой.

Альб. Гензель вполне правильно различает право устанавливать объект, вернее—систему обложения и вообще получения дохода и право распоряжения поступлениями от данного источника дохода, указывая далее, что последнее, т. е. распределение дохода, важнее права установления системы его извлечения. Это последнее положение требует, однако, серьезных ограничений, так как предоставление права устанавливать систему обложения или Союзу, или союзным государствам имеет в конечном итоге как теоретическое, так и практическое значение, в чем убеждает вся борьба, которая велась и продолжает вестись в Германии, в Северо-Американских Соединенных Штатах и других федерациях вокруг вопроса о разделении доходных источников.

Возможность различного распоряжения извлекаемыми из народного хозяйства суммами, в смысле предоставления их тому или иному государственному органу, порождает целый ряд разнообразных комбинаций, некоторые из которых вполне правильны и с теоретической точки зрения.

Недостаток ресурсов или Союза, или союзных республик заставляет устанавливать систему непосредственных, прямых

пособий (дотаций) или Союзу со стороны союзных государств, или союзным государствам со стороны Союза. Первый случай мы имели в императорской Германии, когда конституция устраняла возможность дефицитов в имперском бюджете, пример федерации второго рода представляет в настоящее время СССР, где, согласно закону о бюджетных правах Союза и входящих в него союзных республик 1924 г., республиканские бюджеты должны балансироваться за счет дотаций из общесоюзных средств. Между этими крайностями лежит целый ряд возможностей.

Может быть применена и система, при которой тот же доходный источник используется и Союзом, и членами федерации, но в законом установленных и ограниченных пределах, — мы имеем в виду право надбавок или Союза к государственным доходам, или, наоборот, государств к общесоюзным доходам.

На основании этого можно составить схему возможных форм финансовых взаимоотношений, при чем надо установить заранее то положение, что внесение регулирующего начала в эти вопросы и построение той или иной системы взаимоотношений совершенно необходимо во избежание тех вредных последствий для всего народного хозяйства Союза, которые может вызвать полная самостоятельность каждого государственного органа в построении своих финансов и налоговой системы. В литературе делалось несколько попыток схематизировать возможные формы финансовых взаимоотношений. Так, Альб. Гензель предлагает следующую схему ¹⁾,

А. Исключительная финансовая власть одного из органов, который затем перечисляет необходимые для существования другого органа суммы:

- а) система отчислений союзным государствам,
- б) система ограниченных матриккулярных взносов в пользу Союза.

Б. Конкурирующая финансовая власть центра и государств — членов федераций в форме:

- а) взаимного равноправия (взаимное ограничение):
 - 1) разделение объектов,
 - 2) разделение поступлений или в определенной пропорции, или с установлением твердой суммы поступлений в пользу союза или государств и отчислением в пользу другого органа колеблющейся суммы излишков;
- б) подчинения союзных государств финансовому верховенству Союза, при котором Союз может взимать непосредственно с союзных государств неограниченные матриккулярные взносы.

¹⁾ А. Гензель, ук. соч., стр. 22, ср. В. Н. Твердохлебов. Федеральные финансы иностранных государств, — „Вестник Финансов“, 1921, № 9—10.

Эта схема не является во всех частях удовлетворительной и страдает некоторыми пропусками; так, напр., не нашли в ней места возможные надбавки государств к Союзным и союза к государственным доходам. По мнению В. Н. Твердохлебова, указанная схема А. Гензеля „неудачна. Она сложна и не отвечает действительности; мы не знаем примеров исключительной финансовой власти, предоставленной Союзу, а тем более отдельным областям; отчисления и матрикулярные взносы имеют место и при конкурирующей финансовой власти и именно при неравномерном и не отвечающем потребностям и расходам целого или частей разделении податных источников (в Германии)“.

В. Н. Твердохлебов с своей стороны устанавливает следующие формы финансовых взаимоотношений и разделения источников ¹⁾).

„I. Там, где финансовые права разграничены, федерация сохраняет определенные об'екты за собой, другие предоставляет в исключительное ведение областей. Это разграничение может касаться имуществ и предприятий или податных источников. Мы пока остановимся только на последних. Податная компетенция того или иного Союза может быть определена положительно или отрицательно: ему предоставляется взимание таких-то налогов, или перечисляются налоги, которых он не может взимать. Первая форма встречается чаще и большей частью ограничивает компетенцию в об'ектах обложения.

II. Если Союз и его члены могут облагать одни и те же об'екты, то а) разграничение касается лишь поступлений от налогов, или б) областям предоставляется параллельное обложение тех же об'ектов, с некоторыми ограничениями или без таковых“.

Разграничение поступлений может выражаться: а) в надбавочных сборах или б) в *отчислениях*, при чем первые в федеральных государствах почти не встречаются, вторые же являются весьма распространенными. Кроме того, „несовпадение осуществляемых областью или федерацией функций с имеющимися в их распоряжении средствами вызывает необходимость взаимных пособий, роль которых в современных федеральных финансах даже значительнее, чем в местных. Пособия федерации областям могут выражаться: а) в отчислениях от федеральных налогов, б) в другого вида дотациях, в) в субвенциях на определенные цели.

Отчисления представляют наиболее распространенный в настоящее время тип финансовых взаимоотношений между федерацией и ее частями. Они могут производиться в форме: а) процентных отчислений от общей суммы поступлений или вообще, какой-либо определенной доли поступлений, б) остатков

¹⁾ Ук. ст., стр. 89.

от поступлений сверх определенной суммы, сохраняемой для федерации (германские *Ueberweisungen*), в) фиксированной общей суммы, так или иначе раскладываемые между областями или г) суммы, фиксированной на душу населения или по какому-либо другому признаку.

В первых двух случаях размер поступлений неизвестен заранее. В третьем каждая область не знает, сколько ей придется по раскладке.

При четвертой системе можно предвидеть поступления наиболее точные.

Проф. П. П. Гензель в своей схеме распределения доходных источников между Союзом и составляющими его государствами, применительно к условиям СССР, считает необходимым гарантировать каждой союзной республике возможность производства известного минимального расхода на душу населения и устанавливать в пределах этой суммы в первую очередь отчисления в пользу республиканских бюджетов от общесоюзных доходов ¹⁾.

Наконец, проф. Эдв. Селигман выдвигает пять методов разграничения поступлений от налогов между центральными и местными союзами, а именно:

- а) местные власти вводят налоги с надбавками в пользу центрального правительства,
- б) налог вводится центральными властями с надбавками на местные нужды,
- в) разделение источников дохода,
- г) разделение поступлений,
- д) система взаимных пособий (субвенций) ²⁾.

Мы изложили лишь некоторые из существующих схем доходных источников; по нашему мнению может быть предложена следующая схема:

1. Разделение объектов обложения:
 - а) в исключительном ведении одного какого-либо органа,
 - б) с предоставлением другому органу ограниченного права,
- 1) параллельного использования того же источника дохода ³⁾,
- 2) установления надбавок ⁴⁾,
2. Разделение поступлений от налогов:
 - а) на основании определенной пропорции ⁵⁾,

¹⁾ „Фин. Газ“. 28 марта 1925 г.

²⁾ E. Seligman. *Essays in taxation*, 9-th ed. 1923, p. 663 seq. и русский перевод. Очерки по теории обложения, 1924, стр. 95 сл.

³⁾ Напр., сохранение за отдельными с.-а. ютатами права наследственного обложения при наличии федерального наследственного налога.

⁴⁾ Напр., мексиканская федеральная надбавка к провинциальным налогам в 30% или проекты государственных надбавок к имперским подоходному и некоторым другим налогам в Германии в 1925 г.

⁵⁾ Распределение налоговых поступлений в Германии, Швейцарии и других.

б) по системе, обеспечивающей какому-либо органу получение определенной суммы (на душу населения и др.),

с) распределение излишков сверх определенной суммы ¹⁾.

3. Система взаимных пособий в форме:

а) матрикулярных взносов, ограниченных ²⁾ (или неограниченных),

б) союзных дотаций отдельным государствам—членам федерации.

Не все из указанных форм финансовых взаимоотношений являются удовлетворительными; некоторые из них, наоборот, встречают весьма существенные возражения. В основе их лежит необходимость взаимного ограничения финансовых прав для достижения максимального эффекта и наиболее полного удовлетворения потребностей; к более сложной системе взаимоотношений, построенной на взаимных ограничениях и участии одного органа в поступлениях другого органа, ведет неизбежно происходящий параллельно централизации доходных источников процесс децентрализации расходов.

Из всех возможных, выше схематически изложенных форм взаимоотношений, наиболее правильной нам кажется форма участия в поступлениях (2). Но на практике могут, конечно, применяться и другие системы в зависимости от распределения компетенций и общего в каждом отдельном случае разделения доходных источников; в частности, система взаимных пособий, особенно в форме союзных дотаций, совершенно необходима при дефицитности бюджетов союзных государств, возложении на них новых непредвиденных расходов (система долевого участия в расходах) или при стремлении поднять общий уровень экономического и культурно-социального развития данного союзного государства. Но многие из указанных форм финансовых взаимоотношений имеют значительные недостатки. Так, первая форма, сводящаяся к параллельному использованию тех же объектов обложения и Союзом и союзными государствами, встречает прежде всего то возражение, что она может привести к двойному обложению (параллельное использование того же объекта по самостоятельно установленной системе) и во всяком случае может привести к неравномерности обложения по отдельным районам. При предоставлении права надбавок размер последних должен безусловно утверждаться центром, который должен также устанавливать и максимальный предел надбавок, но, поскольку возможна вариация нормы надбавок в границах этого предела, возможно и неравенство в обложении по отдельным районам, которое могло бы допускаться только если собираемые суммы идут на производительные расходы по той же территории, т. е. возвращаются тому же населению в форме

¹⁾ Напр., знаменитая клаузула Франкенштейна.

²⁾ См. соответствующие проекты в Германии.

повышенного удовлетворения его потребностей. Однако такое неравенство в обложении может быть допущено лишь в очень ограниченных пределах и лишь с согласия общесоюзных органов на основании тщательного анализа расходного бюджета и порядка израсходования получаемых в повышенном размере сумм.

Кроме того, наличие параллельного обложения заставляет каждый орган строить свою систему, имея в виду, что тот же объект подвергается на равных основаниях обложению другим органом, и поэтому платежеспособность данного объекта не может быть использована в полной мере.

Эти недостатки почти не имеют места при второй форме взаимоотношений — при системе отчислений, из которых наиболее правильным является долевое участие в поступлениях доходов; при таком способе распределения поступлений, обе стороны одинаково испытывают изменения конъюнктуры, в равной степени несут риск. Обеспечение получения определенной суммы устраняет ту неустойчивость и неопределенность, которую имеют иные виды отчислений, но ставит в невыгодное положение субсидирующий орган, возлагая на него весь риск недобора и колебаний поступлений. Отчисления полностью излишков доходов сверх определенной, фиксированной суммы вряд ли целесообразны, так как это совершенно лишает одну из сторон выгод экономического развития страны, увеличения товарооборота и т. п., влекущих рост доходных поступлений. Поэтому нам кажется наиболее правильной система долевого участия, которое могло бы изменяться в зависимости от размера поступлений; так, напр., излишки фактических поступлений над бюджетными предположениями могут отчисляться из иного процента, нежели основные поступления. Вообще, здесь возможна комбинация различных принципов в зависимости опять-таки от разделения компетенции и общего состояния экономики отдельных членов федерации. При неравномерности распределения источников, предоставленных союзным государствам, может применяться и система отчисления части поступления в общесоюзный бюджет, но лишь в некоторых случаях.

Чрезвычайно важным является вопрос о методе распределения отчислений и иных пособий между отдельными союзными государствами или взимания с них матрикулярных взносов.

Обычным методом отчислений является распределение пропорционально поступлениям или численности (или на душу) населения.

Первый метод может быть применен лишь там, где поступления распределяются более или менее равномерно по всей стране, отчисления же от таких доходов, которые поступают преимущественно в одних каких-либо особенно промышленно-торговых пунктах или местах жительства особо бога-

тых плательщиков, не могут распределяться по тому же признаку участия в поступлениях, так как это ставило бы в особо выгодные и обеспеченные условия некоторые отдельные союзные государства в ущерб другим союзным государствам, может быть, особо нуждающимся в поддержке. Поэтому отчисления от доходов, неравномерно распределяющихся по территории федерации, должны идти на образование эквализационного фонда, из которого производились бы отчисления по принципу платежеспособности, экономической мощности каждого члена федерации.

Указанный принцип платежеспособности, экономической мощности необходимо провести и в отношении взимания матриккулярных взносов и распределения дотаций (субвенций). Матриккулярные взносы должны, во всяком случае, взиматься не пропорционально численности населения, что имело место в Германии и что приводило их к грубому, давно отвергнутому финансовой наукой и, почти повсеместно, практикой поголовному налогу, а в зависимости от платежеспособности каждого союзного государства, как это выявляется в национальном доходе или по иным признакам: развития товарооборота, размеров потребления, размера уплачиваемых налогов и т. п.

Что касается так называемых матриккулярных взносов, по существу, т. е. обязательных взносов членов федерации в союзный бюджет на покрытие общесоюзных расходов, то опыт показал невыгоды такой формы финансирования Союза для обеих сторон: для Союза—так как связывает выполнение им своих задач доброй волей членов федерации и своевременным взносом платежей; для членов федерации—неопределенностью уплат. Кроме того трудно найти масштаб установления размеров взносов каждым членом Союза; невозможность же точно определить платежеспособность каждого из них, а тем более установление размера взносов пропорционально численности населения, ведет к неравномерности обложения, переобложению густонаселенных, но экономически слабо развитых государств.

Поэтому система матриккулярных взносов должна быть по нашему мнению отвергнута. На это указывают, что матриккулярные взносы должны остаться вспомогательным средством Союза, к которому он обращается при финансовой нужде и невозможности удовлетворить экстренно появившиеся потребности за счет собственных доходов. Но нам кажется, что Союзу должны быть предоставлены—и к этому приводит финансовая история федеральных государств,—такие доходные источники, эффективность которых могла бы довольно свободно возрастать, которые обеспечивают—при своем напряжении крупные финансовые ресурсы Союзу; напомним, что именно так смотрели некоторые финансисты на федеральное прямое обложение в Сев.-Америк. Соед. Штатах: оно должно

находиться в распоряжении Союза, как запасный доходный источник, и пока у Союза нет в нем фискальной нужды—поступления могут отчисляться союзным государствам ¹⁾).

Система прямых дотаций и субвенций может вполне найти себе применение в союзной финансовой системе, но при этом дотации должны во всяком случае распределяться в зависимости от платежеспособности членов — федерации.

Но, дабы не стеснять чрезмерно финансовой самостоятельности союзных государств, желательно проводить преимущественно систему дотаций, предоставляя самому союзному государству право распределять ее в субвенционном порядке нижестоящим органам. Система непосредственных субвенций Союза в форме участия в расходах может применяться при возложении на союзное государство каких-либо особых расходов, в которых самым тесным образом заинтересован весь Союз и которые носят преимущественно единовременный характер (ликвидация убытков от стихийных бедствий и т. п.).

Ни Союз, ни члены Союза не должны брать на себя, по нашему мнению, обязательства полностью покрывать бюджетные дефициты друг друга, так как это может вести к ослаблению принципа правильного хозяйствования, может вести к известному расточению средств. Но если покрытие дефицита за счет кредитных операций может вести к подрыву кредита государства, — может явиться более целесообразным покрытие дефицита за счет усиления взаимных пособий. Но это уже дело политики. Полное лишение союзных государств права заключения кредитных операций может быть не вполне целесообразно, но всякая кредитная операция союзного государства должна получать общесоюзную санкцию, дабы сохранить единство системы, не повести к расстройству кредитного рынка, единого для всей федерации, не ухудшить перспективы и положение Союза или других членов федерации и т. д.

В заключение вернемся снова к системе разграничения доходных источников. Должны быть безусловно централизованы косвенные налоги, т. к. в противном случае должны будут восстановиться внутренние таможенные пошлины, затрудняющие товарооборот и нарушающие единство народного хозяйства. Что касается остальных налогов, то, как мы уже указывали неоднократно во всем предшествующем изложении, некоторые налоги по самому своему существу и технике требуют централизации, как единственного средства своего наиболее полного осуществления, устранения неравномерности, двойного обложения и т. п. Таковы прежде всего личные налоги. Наоборот, некоторые другие налоги, которые позволяют провести известную локализацию (реальные налоги), могут

¹⁾ См. выше.

быть децентрализованы и предоставлены отдельным членам федерации. Целесообразно также централизовать те доходы, которые неравномерно распределяются по территории Союза, или, в крайнем случае, право использования поступающих от таких источников доходов самими союзными государствами должно быть ограничено известным пределом (на душу населения или иначе), а часть должна идти в пользу союза или на образование эквализационного фонда. Должны быть также централизованы те налоги, которые, как, например, налог на оборот, рассчитаны на переложение и могут поэтому отражаться на рыночных ценах. Доходы от имуществ и предприятий общесоюзного значения (железные дороги, почта, горная и нек. др. промышленности и т. д.), имеющие монопольный характер и не допускающие почти локализации и неравномерно распределяющиеся по территории федерации должны быть централизованы.

При распределении доходных источников следует также соблюдать те правила, которые выставляет, напр., проф. Э. Селигман: следующие три момента должны, по его словам ¹⁾, быть руководящими при распределении доходов между различными публично-правовыми союзами: широта (территориального) основания податной системы, целесообразность административной организации и достаточность обложения. Со всех указанных точек зрения наиболее пригодны для передачи федерации, — и даже требуют этого по своему существу, — личные налоги, акцизы, главные виды пошлин (гербовый сбор, вексельный сбор), предприятия и имущества общесоюзного значения.

Исходя из этих положений, мы и можем установить те общие принципы, на которых строится федеральная финансовая система в отношении распределения доходных источников и доходных поступлений. „Как общее правило, говорит Э. Селигман ²⁾, справедливо, что в большинстве современных государств существует широкое поле применения принципа услуги-возмездия в местных союзах и принципа платежеспособности — в общегосударственных“. Следовательно, в то время как доходы Союза и союзных государств мы будем строить преимущественно на налогах и доходах от предприятий, не могущих быть локализованными и имеющими государственное и общесоюзное значение, доходные бюджеты местных органов будут строиться преимущественно на принципе услуги-возмездия, т. е. специальном обложении, доходах пошлинного характера от имуществ и предприятий местного значения, а из налогов — на обложении чисто местных объектов обложения. Так, решается проблема разграничения доходных источников между союзом (федерацией) и членами федерации

¹⁾ Э. Селигман. Очерки, русский пер. стр. 100.

²⁾ Там же, стр. 95.

с одной стороны и местными органами с другой стороны. Что касается Союза и его членов, то, как сказано, доходы Союза должны строиться на доходах от налогов (личных, косвенных и на обращение), от имуществ и предприятий общесоюзного значения и на использовании общегосударственного кредита. Доходы членов Союза образуются главным образом из поступлений от сохранных за ними реальных налогов, и нек. др. и из доходов от имуществ и предприятий „государственного“ значения (напр., госуд. эмиссионные банки и др.) Эта схема разделения доходных источников не предвещает вопроса о распределении поступлений, где, как мы видели, возможна широкая система различных форм взаимоотношений, как-то: разделение поступлений по тому или иному признаку, взаимные пособия, непосредственные дотации и субвенции. Наконец, возможно, но, по нашему мнению, нерациональное параллельное использование и Союзом, и союзными государствами того же доходного источника.

Как мы указывали в самом начале этой главы, решение вопроса о финансовой системе Союзного государства зависит от целого ряда политических и экономических факторов и является всегда результатом компромисса, при котором могут не соблюдаться принципы, теоретически наиболее правильные. Так, напр., передача Союзному правительству прямого обложения происходит во всех Союзах лишь в результате долголетней и ожесточенной борьбы и притом иногда в столь ограниченной и связанной форме, что оно имеет лишь принципиальное, а не реальное значение (пример: германская финансовая реформа 1919 г. и последующее законодательство). Но, как общее правило, нам предоставляется, что дефицитность бюджетов союзных государств при питании их одними „государственными“ доходами и отсюда требование отчислений союзных доходов или непосредственных союзных дотаций является неперемennым условием правильного построения федерации; при таком способе финансирования союзных государств достигается возможность большего регулирования экономической жизни и вообще хозяйства отдельных союзных государств со стороны Союза, более полное достижение некоторых поставленных Союзу целей при параллельном уравнивании условий, существующих в отдельных союзных государствах.

Вышеизложенные теоретические положения должны быть положены по нашему мнению и в основу построения союзных финансов в СССР. Финансовая система Союза ССР, как оно выражено в Конституции 6 июля 1923 года, носит весьма централистический характер. Но своего точного определения финансовые взаимоотношения Союза и союзных республик еще не получили, что вызывалось неустойчивостью хозяйственной жизни. Постепенно по мере укрепления народного хозяйства, государственного хозяйства и бюджета могут выявиться те

формы, которые примут наши союзные финансы и которые, можно думать, пойдут по пути тех выводов, которые в этом отношении дает опыт иностранных федераций. Но в условиях советского строительства многие проблемы носят несколько ослабленный характер благодаря отсутствию столь резкой, как в капиталистических государствах, борьбы „центра“ и „мест“. С другой стороны, колоссальные различия в степени экономического развития отдельных союзных республик требуют проведения более сложной системы финансовых взаимоотношений (обеспечение душевых норм расходов и др.), с целью форсирования экономического и культурно-социального развития остальных союзных республик. Поэтому анализ наших союзных финансов может быть произведен лишь при параллельном исследовании государственных финансов отдельных республик и целым рядом экономических факторов и требует специального, детального изучения. Но пути разрешения многих проблем по нашему мнению, диктуются как данными иностранной практики, так и изложенными выше теоретическими соображениями.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

С образованием в декабре 1922 года Союза Социалистических Союзных Республик, в нем, так же, как и в других федеративных объединениях, возникла проблема рационального построения финансовых взаимоотношений Союза и Союзных Республик. Союзная конституция 6 июля 1923 года, построенная в сильной степени по принципу централизации, такую же сильную централизацию провела и в области финансовых отношений. В построении налоговой системы, бюджетном праве, праве заключения государственных займов, регулировании местных финансов доминирующее положение принадлежит Союзу и права Союзных Республик весьма ограничены. С другой стороны, общая до последнего времени неустойчивость экономической жизни, наличие падающей валюты, выдвигавшая на первое место эмиссионный способ удовлетворения государственных потребностей, отсутствие твердого бюджета не позволяли точно формулировать финансовые права Союзных Республик и установить пределы их финансовой компетенции. Первая сделанная в этом направлении попытка — издание в конце 1924 года „Положения о бюджетных правах Союза и Союзных Республик“, являвшегося дальнейшим развитием выдвинутых в Союзной Конституции принципов, носила неизбежно временный характер и обнаружила ряд недостатков. Однако, вряд ли настало еще время для возможностей точного разграничения финансовых компетенций Союза и Союзных Республик, для точного урегулирования их финансовых взаимоотношений. Но постепенно проблема построения „федеральных“ финансов СССР становится все более актуальной, требующей своего разрешения для дальнейшего безболезненного развития производительных сил Союза.

Но, в отличие от иностранных буржуазных федераций, общность целей, поставленных Союзу и Союзным Республикам, в значительной степени облегчает, по нашему мнению, эту задачу, поскольку в советских условиях, преследующих цели скорейшего установления социалистического строя, не

может быть такого противопоставления центра и мест, централизации и самоуправления, как в иностранных федерациях, не может быть на этой почве длительных политических конфликтов. Разделение прав и обязанностей должно носить не столько политический, сколько административно-хозяйственный характер, должно преследовать цели максимально быстрого и рационального восстановления и развития народного хозяйства и построения социалистического общества на почве объединения классово-однородных национальных единиц. В области финансов в СССР также не может быть той ожесточенной, носящей политический характер, борьбы центробежных течений, которые мы наблюдаем в буржуазных федерациях, разделение финансовой компетенции должно быть в большей степени построено на критерии финансово-теоретической и практической рациональности и целесообразности.

В этом отношении практика иностранных федераций дает возможность выдвинуть ряд определенных положений, при чем при построении системы федеральных финансов следует исходить из принципа обеспечения каждого органа власти достаточными финансовыми ресурсами. Этот принцип не требует проведения грубого способа разделения доходных источников, но должен быть достигнут системой более сложных финансовых взаимоотношений Союза и Союзных Республик¹⁾.

1. Союзная Конституция в ст. 1 утверждает право Союза на „установление общесоюзных налогов и доходов, а также отчислений от них и надбавок к ним, поступающих на образование бюджетов Союзных Республик; разрешение дополнительных налогов и сборов на образование бюджета Союзных Республик“. Утверждая верховенство Союза в области установления налоговой системы, Конституция центр тяжести доходных бюджетов Союзных Республик имеет в виду перенести на так называемые неналоговые доходы—доходы от имуществ и республиканской промышленности и торговли.

Мы вполне разделяем основной принцип, положенный в определение доходных ресурсов Союза и Союзных Республик. В предшествующем изложении мы стремились доказать необходимость централизации личного обложения, невозможность его проведения в „республиканском“ масштабе, при наличии различных форм и систем обложения в разных частях единого экономического и территориального целого. Поэтому, подоходное, поимущественное (когда оно в СССР будет восстановлено) и наследственное обложение должно неминуемо носить общесоюзный характер. И недостатком действовавшей до сего времени системы являлось то, что наследственный

¹⁾ Подр. см. ст. „Разграничение доходных источников Союза и Союзных Республик“—„Вестник Финансов“, 1926, № 1.

налог был налогом республиканским. Однако, при современной структуре подоходного налога, основной подоходный налог, являющийся по существу широко дифференцированным классным налогом, мог бы быть передан союзным республикам (а последними—местным органам) в целях усиления их самостоятельных финансовых ресурсов.

Несколько сложнее обстоит в наших условиях вопрос о реальных налогах. Правильное проведение реального обложения требует более близкого знакомства с конкретными условиями данного района и может быть наилучше осуществлено республиканскими и местными органами. Вряд ли можно однако идти в настоящее время на передачу реальных налогов союзным республикам. Несмотря на понижение размера сельскохозяйственного налога и его доли в платежах сельского населения, его значение, как орудия экономической политики и как одного из средств построения взаимоотношений города с деревней, настолько велико, что центр не может отказаться от его регулирования. Что касается промыслового налога, то патентный сбор, являющийся сбором за право занятия той или иной торгово-промышленной или промысловой деятельностью, носит вполне определенный локальный характер и может быть передан Союзным Республикам, а последними—местным органам. Обратно, уравнильный сбор, взимаемый с совокупного оборота предприятий, освобождающий от обложения оборот между отдельными предприятиями, входящими в объединение, и не могущий поэтому быть локализованным, не может быть передан Союзным Республикам и за ним должен быть сохранен общесоюзный характер, как это имеет место в отношении налога на торгово-промышленный оборот и в иностранных федерациях (напр., в Германии). Остальные реальные налоги не требуют союзной централизации.

Таким образом, разделение объектов прямого обложения должно носить следующий характер:

а) Союзу предоставляются налоги: подоходный, поимущественный, наследственный, сельскохозяйственный и на торгово-промышленный оборот (уравнильный сбор);

б) Союзным Республикам передаются патентный сбор и рентное обложение.

Этих источников доходов для Союзных Республик явно недостаточно, и они должны финансироваться или за счет общесоюзных средств (отчисления от общесоюзных доходов), или за счет использования предоставленных им источников неналогового характера.

2. Из источников неналогового характера Союзным Республикам предоставлены доходы от лесов, земельных имуществ и республиканских промышленности и торговли. Хотя из года в год значение их в бюджетах Союзных Республик и возрастает, но есть основания предполагать недостаточно

полное использование Республиками этих доходных источников. Так, в бюджете БССР, неналоговые доходы составляли (включая в общую сумму доходов и те доходы, которые поступают на территории БССР но идут в общесоюзный бюджет) в 1923/24 б. году—23,3%, в 1924/25 б. году—25,6%; в собственно республиканском бюджете БССР их значение было значительно выше, достигая в 1924/25 б. году 43,5%¹⁾.

3. Как показал опыт 1923/24, 1924/25 и 1925/26 б. годов, бюджеты Союзных Республик могут быть сведены лишь с помощью отчислений от общесоюзных доходов и особых союзных дотаций. Так, в 1924/25 б. г. источники покрытия республиканских расходов строились следующим образом (в %%)²⁾:

1924/25 г.	Республ. доходы.	Отчисл. от обще- союзных доходов.	Дефицит, покрыв. из обще- союзн. средств.	ИТОГО.
РСФСР	33,4	46,9	19,7	100,0
УССР	38,4	49,1	12,5	100,0
БССР	44,2	44,2	12,6	100,0
ЗСФСР	15,1	47,4	37,5	100,0
ТССР	10,1	27,6	62,0	100,0
Узб. ССР	21,0	50,3	28,7	100,0
В среднем по Союзу .	32,3	47,1	20,6	100,0

Принятый принцип покрытия республиканских расходов мы считаем совершенно правильным, но с методологической и теоретической стороны способы его проведения встречают возражения.

Так, напр., в 1925/26 г. для сбалансирования бюджетов Союзных Республик установлены отчисления от общесоюзных доходов в размере 90% от сельско-хозяйственного, промышленного и подоходного налогов и в размере 100% поступлений от доходов от недр, причем процент отчислений установлен единообразный для всех республик.

¹⁾ Очерки по народному хозяйству и финансам Белоруссии, Минск 1925 г., стр. 132.

²⁾ Единый (ориентировочный) государственный бюджет СССР на 1924/25 б. г., М. 1925 г., ч. I, стр. 195.

Нам представляется, что в основу построения финансового хозяйства в настоящее время должен быть положен принцип удовлетворения известного минимума потребностей, и исходя из этого принципа следует строить доходные бюджеты Союзных Республик. В 1924/25 г. году размер расходов на душу населения в различных Союзных Республиках отличался довольно сильно. Установление отчислений в единообразном размере для всех республик сохранит неравномерность обеспечения средствами, создавая в некоторых республиках возможность производства расходов в размерах, превышающих средний, допустимый по общим экономическим условиям всего Союза, минимум. Следовательно, поскольку мы в настоящее время ограничены в средствах, необходимо на ближайшие годы индивидуализировать размер обеспечения отдельных республик общими возможностями, стремясь к достижению некоторых средних норм. Таким образом, в основу построения финансовых взаимоотношений на ближайшие годы (мы особенно подчеркиваем временный характер этой системы) следует класть квоту расходов на душу населения и степень обеспечения удовлетворения этой нормы расходов собственными республиканскими доходами. Говоря более широко, в отношении порядка и размера отчислений от общесоюзных доходов надо положить принцип экономической мощности отдельных Союзных Республик. Мы вообще считаем неправильным производство отчислений пропорционально поступлениям, поскольку при действующих системах обложения место поступления налогов может не совпадать с местом производства дохода или операций и поэтому от этого будут выигрывать некоторые отдельные случайные районы и республики.

4. На этом основании мы считаем необходимым подвергнуть пересмотру действующую систему финансирования местных органов, коим предоставлено право взимания надбавок к общесоюзным налогам (промысловому и подоходному) и установлены отчисления пропорционально суммам поступлений. Система надбавок, по нашему мнению, вообще нежелательна, так как разрушает систему и ведет к неравномерности обложения, ставя в то же время, как и система отчислений пропорционально поступлениям, в привилегированное положение некоторые районы. Поэтому, система местных надбавок, по нашему мнению, должна быть отменена вовсе, а действующая система отчислений непосредственно в бюджеты местных органов должна быть изменена и отчисления должны поступать в пользу республиканских бюджетов, которые могут образовывать из них дотационно-субвенционные фонды.

5. В то же время, пособиям из общесоюзных средств на покрытие республиканских бюджетов должен быть придан определенно дотационный характер. Ограничение прав союзных республик в отношении расходов должно быть значительно

менее ригористичным, нежели в построении доходов. Как совершенно правильно указывает проф. Котляревский, „в пределах предоставленной республике сумм, ей может быть дана гораздо большая свобода. В частности, если общая сумма расходов меняется — естественно сокращается, то распределение этого сокращения между отдельными частями расходной сметы должно быть в возможно большей степени предоставлено республике¹⁾“, причем, конечно, изменения не могут противоречить Конституции и общесоюзному законодательству.

6. Говоря о распределении налоговых источников, мы не упоминали о косвенных налогах, которые по самому существу требуют единого централизованного руководства: предоставление каждой республике права самостоятельного акцизного обложения привело бы к восстановлению внутренних таможенных барьеров и серьезному затруднению товарооборота. Но, как и в других централизованных налогах, этот принцип допускает некоторые отступления, вызываемые колоссальными различиями в экономических условиях отдельных районов Советского Союза, различиями в потребностях и уровне жизни различных народностей и т. п. Поэтому, необходим в ряде случаев учет местных условий, заставляющих делать в отношении тех или иных налогов и видов акцизного обложения изъятия из общего порядка. Так, например, в винодельческих районах необходимо установить ряд акцизных льгот для вин местного происхождения, льготы необходимы в табаководческих районах и т. п. Это, конечно, приводит к ряду экономических и технических неудобств, требуя установления добавочного обложения производимых под акцизных продуктов при вывозе их из льготных районов²⁾. Во всяком случае, эти льготы должны применяться лишь в исключительных случаях и централизация системы косвенных налогов не должна быть серьезно нарушена.

7. Система участия Союзных Республик в общесоюзных расходах не покрывает всех форм финансовых взаимоотношений Союза и Союзных Республик. С точки зрения теории было бы правильным централизовать все те источники доходов, которые неравномерно распределены по территории Союза; это относится и к некоторым видам неналоговых доходов (доходы от недр и др.), хотя, конечно, в ближайшее время, поскольку основой республиканских бюджетов должны быть неналоговые доходы, всякое ограничение их компетенции в этом направлении нежелательно. Но впоследствии, как отме-

¹⁾ С. А. Котляревский. „СССР и Союзные Республики“ 1924, стр. 75.

²⁾ См. примеры в „Обзоре работы Народного Комиссариата Финансов СССР за 1923-25 г.г.“ М. 1925, стр. 66, сл. и циркуляр НКФ СССР от 24 июня 1924 г. („Вестн. Фин.“, оф. отд., 1924 г., № 59).

чает проф. П. П. Гензель ¹⁾), „принимая во внимание, что рано или поздно здесь создастся очень большая неодинаковость в смысле продуктивности доходов, необходимо будет поставить вопрос о том, что нынешняя система не должна быть закреплена надолго, но что нужно создавать такую систему, где будут производиться отчисления от неналоговых доходов в пользу Союза, с тем, что Союз в свою очередь будет производить отчисления от того или иного налога, или вообще даст некоторый фонд республикам, преимущественно в целях подкрепления местных бюджетов или экономически маломощным республикам, ... чтобы создать достаточную гибкость общего бюджета и вместе с тем дать возможность распределять расходы в достаточной степени правильно среди отдельных частей нашей федерации“. Таким образом, в будущем должна будет создаваться сложная система взаимного участия в доходах и расходах Союза и Союзных Республик.

8. Наконец, последний принципиальный вопрос, на котором необходимо остановиться, касается доли участия отдельных Союзных Республик в доходах и расходах Союза в целом. Анализ показывает, что в бюджетном хозяйстве Союза происходит известное перераспределение средств.

Нет оснований к тому, чтобы предоставлять каждой Союзной Республике, даже при дефицитности их бюджетов всю сумму собираемых на ее территории государственных доходов, так как необходимо, особенно поскольку общий размер имеющихся средств ограничен, направлять часть средств на усиленное финансирование отсталых районов. Здесь вновь выдвигается необходимость установления известной уравнительности в форме законодательного ограничения той нормы расходов на душу населения, которая гарантируется Союзом.

Таковы те общие положения, которые должны быть, по нашему мнению, положены в основу построения системы Союзных финансов СССР и которые выявляются как на основании теоретического анализа проблемы, так и из данных практики иностранных федераций.

¹⁾ Доклады о распределении доходных источников между Союзом и Союзными Республиками в Институте Экономических Исследований при НКФ в феврале 1925 года и в январе 1926 года.